

Westliche Sicherheitspolitik und der Konflikt zwischen Georgien und Abchasien

Coppieters, Bruno

Veröffentlichungsversion / Published Version
Forschungsbericht / research report

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Coppieters, B. (1999). *Westliche Sicherheitspolitik und der Konflikt zwischen Georgien und Abchasien*. (Berichte / BIOst, 12-1999). Köln: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-43974>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Die Meinungen, die in den vom BUNDESINSTITUT FÜR OSTWISSENSCHAFTLICHE UND INTERNATIONALE STUDIEN herausgegebenen Veröffentlichungen geäußert werden, geben ausschließlich die Auffassung der Autoren wieder.

© 1999 by Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln

Abdruck und sonstige publizistische Nutzung – auch auszugsweise – nur mit vorheriger Zustimmung des Bundesinstituts sowie mit Angabe des Verfassers und der Quelle gestattet.

Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Lindenbornstr. 22, D-50823 Köln,
Telefon 0221/5747-0, Telefax 0221/5747-110; Internet-Adresse: <http://www.biost.de>
E-mail: administration@biost.de

ISSN 0435-7183

Inhalt

	Seite
Kurzfassung.....	3
Einleitung	7
Die Niederlage Georgiens in Abchasien 1992-1993.....	8
Vorsichtige westliche Politik in den Jahren 1994-1995.....	11
Die Sicherheit der Pipelines	16
Sicherheitsdilemmata Georgiens und Abchasiens	19
Russische Alternativen.....	24
Politische Alternativen des Westens	27
Westliche Militärpolitik gegenüber Georgien.....	28
Westliche Unterstützung für die Vermittlung der UNO	30
"Freunde Georgiens" oder "Freunde des Generalsekretärs in der georgischen Frage"	31
Aussichten für einen Wiederaufbau nach dem Konflikt	36
Schlußfolgerungen	37
Summary	41

31. Januar 1999

Dieser Bericht ist aus einem Forschungsauftrag des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien hervorgegangen.

Der Autor ist wissenschaftlicher Mitarbeiter des Seminars für Politische Wissenschaft an der Universität Brüssel.

Redaktion: Uwe Halbach

Bruno Coppieters

Westliche Sicherheitspolitik und der Konflikt zwischen Georgien und Abchasien

Bericht des BIOst Nr. 12/1999

Kurzfassung

Vorbemerkung

Der Bericht analysiert die westliche Georgienpolitik, vor allem die westliche Sicherheitspolitik gegenüber dem georgisch-abchasischen Konflikt. Die westliche Sicherheitspolitik bezüglich der Energieversorgung seit 1994 ist ein Kernpunkt der Arbeit. Hier wird das Sicherheitskonzept in der "Pipelinepolitik" Georgiens wie auch des Westens untersucht. Weiterhin werden die Sicherheitsdilemmata beschrieben, denen sich die georgische sowie die abchasische Führung gegenübersehen. Diese verlangen auch russischen und westlichen Politikern schwierige Entscheidungen ab, um die es im letzten Teil des Berichts geht.

Der Bericht basiert auf Interviews, die der Autor mit Wissenschaftlern und Beamten in Tiflis und Suchum(i) geführt hat, auf den Ergebnissen von zwei Konferenzen über den Konflikt zwischen Georgien und Abchasien, die der Autor an der Vrije Universiteit Brussel organisiert hat, und auf internationalen Veröffentlichungen und Quellen zu diesem Konflikt.

Ergebnisse

1. Der Unabhängigkeitserklärung Georgiens vom April 1991 folgten mehr als zwei Jahre Bürgerkrieg und ethnische Konflikte. Bei der militärischen Niederlage Georgiens blieben die westlichen Regierungen passiv. Mit seinem Beitritt zur GUS und seiner Zustimmung zu russischen Stützpunkten auf seinem Territorium kam der Zerfallsprozeß des Landes im Oktober 1993 zum Stillstand. Aus georgischer Sicht sollte diese Politik die Wiedervereinigung mit Abchasien sicherstellen.
2. Aus der Sicht Georgiens war die westliche Zurückhaltung während der ersten Jahre der Unabhängigkeit auf einen Mangel an materiellen Interessen in der Region zurückzuführen. Die seit 1994 wachsende Bedeutung der Kaspischen Region für westliche Ölfirmen wurde in Tiflis als neue Gelegenheit begriffen, seine Entwicklungspolitik mit dem westlichen Interesse an der Sicherheit der Energieversorgung zu verbinden. Die EU und die USA unterstützten eine Verlegung der Pipelinestrecken durch Georgien als Ergänzung zur russischen Route. Tiflis hoffte, daß die Pipelines als Beweis für ausreichende politische Stabilität verstanden würden und damit langfristige Investitionen ins Land kämen.

3. Die Regierung Schewardnadse hat mit ihrer prowestlichen Politik Erfolge erzielt. 1995 gelang es, mit Hilfe des IWF einen Plan zur Wirtschaftsstabilisierung fertigzustellen. Die vielen Schwächen des Landes verhindern jedoch, daß es rasch zu einem attraktiven Partner wird. Georgien wurde Anwärter auf eine Mitgliedschaft im Europarat und unterzeichnete 1996 mit der EU einen Partnerschafts- und Kooperationsvertrag, blieb aber dennoch am Rande des europäischen Integrationsprozesses. Es ist ein aktiver Teilnehmer am NATO-Programm "Partnerschaft für den Frieden", aber seine militärische Zusammenarbeit mit Ländern wie den Vereinigten Staaten, Deutschland, der Türkei u.a. reicht nicht aus, um das Kräfteverhältnis zum abtrünnigen Abchasien zu verändern.
4. Im Konflikt mit Abchasien, der Georgiens territoriale Integrität und gesellschaftliche Stabilität bedroht, hat sich die georgische Regierung sehr darum bemüht, westliche Unterstützung zu mobilisieren. Die westlichen Regierungen übten Druck auf die russische Regierung aus und halfen, die abchasische Führung zu isolieren. Die Beschlüsse des UNO-Sicherheitsrats machten klar, daß die internationale Gemeinschaft keine durch Gewalt herbeigeführte Grenzveränderung oder Sezession anerkennen würde. Das Schlußdokument des KSZE-Gipfeltreffens in Budapest 1994 verurteilte die durch die abchasischen Behörden durchgeführten ethnischen Säuberungen gegenüber der georgischen Bevölkerung Abchasiens. Frankreich, Deutschland, Großbritannien und die Vereinigten Staaten unterstützen die Vermittlungsversuche der UNO. Dabei haben sie die abchasische Führung scharf kritisiert, ohne die Sicherheitsbedürfnisse der Teilrepublik zu berücksichtigen. 1997 haben westliche Regierungen jedoch tiefergehende Gespräche mit der abchasischen Führung in Angriff genommen und klargestellt, daß sie nicht als "Freunde Georgiens", sondern als "Freunde des Generalsekretärs in der georgischen Frage" auftreten. Sie stellten auch Überlegungen an, wie der Wiederaufbau Abchasiens nach dem Konflikt zu bewerkstelligen sei.
5. Die Weigerung der abchasischen Seite, in der Frage des politischen Status Zugeständnisse zu machen, kann auf verschiedene Gründe zurückgeführt werden. Möglicherweise rechnen die abchasischen Behörden damit, in Rußland nach der Ära Jelzin größere Einflußmöglichkeiten zu besitzen. Sie hoffen, ihre Wirtschaft wiederaufbauen zu können, wenn die durch den GUS-Beschluß vom Januar 1996 verhängte Blockade aufgehoben wird. Sie setzen womöglich auch auf die langfristigen Folgen der ethnischen Säuberungen und erwarten in Zukunft größere Kompromißbereitschaft von seiten Georgiens. Abchasiens Weigerung, sich auf ernsthafte politische Verhandlungen einzulassen, ist auch der Tatsache geschuldet, daß Georgiens Föderationsvorschläge Abchasien keine festen Sicherheitsgarantien für den Fall anbieten, daß eine zukünftige georgische Regierung versuchen sollte, einen politischen Konflikt in oder mit Abchasien mit militärischen Mitteln lösen zu wollen, so wie es Schewardnadse im Jahre 1992 versucht hatte. Die internationale Gemeinschaft war bislang nicht in der Lage, einem solchen militärischen Vorgehen in Rußland (gegen Tschetschenien), in der Türkei (gegen die nationale Bewegung der Kurden) oder in Serbien (gegen den Kosovo) entgegenzutreten. Außerdem gilt diese Art Gewaltanwendung im Völkerrecht nicht als Aggression. Deshalb ist es schwierig, einen für die abchasische Seite akzeptablen föderativen Rahmen zu schaffen. Eine Konföderation scheint für Abchasien in dieser Hinsicht mehr Garantien geben zu können. Nur internationale, spezifisch auf Föderationen zu-

geschnittene Garantien könnten die Unfähigkeit traditioneller föderativer Institutionen beheben, bewaffnete Konflikte innerhalb von Föderationsstaaten zu lösen.

Einleitung

Als Georgien im April 1991 seine staatliche Unabhängigkeit verkündete, hatten die westlichen Regierungen keine Eile, mit dem Land diplomatische Beziehungen aufzunehmen. Der Grund lag nicht etwa darin, daß Georgien keinen legitimen Anspruch auf Unabhängigkeit gehabt hätte. Auch ermangelte es Zviad Gamsachurdia nicht an Legitimation als demokratisch gewählter Präsident. Die Weigerung westlicher Regierungen, die erste nachsowjetische Regierung Georgiens anzuerkennen, stammte vor allem aus der zu dieser Zeit immer noch herrschenden Hoffnung auf eine demokratische Reform des sowjetischen Föderationssystems (wie sie im Sommer 1991 in Unterstützungserklärungen an Gorbatschow zum Ausdruck kam). Außerdem störte der radikal nationalistische Charakter der Politik Gamsachurdias. Im Land konnten Gamsachurdia und seine Regierung auf starke Unterstützung in der Bevölkerung zählen, die aus der Unabhängigkeitsbewegung erwuchs wie auch aus den politischen Konflikten mit nationalen Minderheiten und autonomen Regionen, vor allem mit der Autonomen Region Süd-Ossetien.¹ Der georgische Nationalismus konnte aber nicht mit der Zustimmung westlicher Regierungen rechnen, die gerade entdeckten, wie wichtig die Garantie von Minderheitenrechten für die europäische Sicherheit war. Deren Verletzung ließ gewalttätige ethnische und regionale Unruhen im gesamten Gebiet des ehemaligen "sozialistischen Blocks" sowie den Zerfall einiger Staaten dieser Region befürchten.²

Mit seiner Politik der Konfrontation isolierte Gamsachurdia nicht nur sein Land von der internationalen Gemeinschaft, sondern untergrub auch die Unterstützung, die er in den vorhergehenden Jahren während des Kampfes um Unabhängigkeit gewonnen hatte. Sein autoritäres Gehabe und seine Unfähigkeit, Kompromisse zu schließen, weckten den Widerstand seiner einstigen Anhänger. Mitglieder seiner eigenen Regierung und Leiter der beiden wichtigsten militärischen Truppen – der Mchedrioni und der Nationalgarde, die damals als Kern einer zukünftigen georgischen Armee galten – schlossen sich zusammen, um den Präsidenten aus seinem Amt zu vertreiben. Im Winter 1991/92 wurde Gamsachurdia durch einen Militärputsch gestürzt. Im Dezember 1991 bat er den Westen um Hilfe und versprach, Georgiens Beitritt zur GUS zu betreiben, was er bis dahin radikal abgelehnt hatte. Der Westen vermied jede Form direkter Intervention, während Präsident Jelzin vor dem russischen Parlament erklärte, Georgien müsse zuerst seine inneren Probleme lösen, bevor man eine solche Mitgliedschaft in Betracht ziehen könne.³ Gamsachurdia mußte fliehen und bat in Tschetschenien um Asyl. Eduard Schewardnadse, ehemaliger Führer der georgischen KP und bis Dezember 1990 Außenminister der Sowjetunion, kehrte im März 1992 nach Tiflis zurück.

¹ Siehe Ghia Nodia, *Political Turmoil in Georgia and the Ethnic Policies of Zviad Gamsakhurdia*, in: Bruno Coppieters (Hrsg.), *Contested Borders in the Caucasus*, Brussels, VUB Press, 1996, S. 81ff.; Aleksej Zverev in Bruno Coppieters, *Verloren Evenwicht. Georgië tussen Rusland en het Westen*, in: *Oost-Europa Verkenningen*, Nr. 134, August 1994, S. 38-47.

² Siehe Patrick Thornberry, *Sub-National Rights and Democracy: European Perspectives*, Manuskript.

³ *Nieuwe Rotterdamse Courant*, 28.12.1991.

Die Anführer der Putschisten erhofften, durch die Autorität Schewardnadse internationale Anerkennung und innenpolitische Legitimität zu erlangen. Die westlichen Regierungen äußerten ihre Zustimmung zu diesen Vorgängen und setzten sich dabei über die demokratische Rechtmäßigkeit des gestürzten Präsidenten und ihre eigenen traditionellen Aufrufe zur Achtung der formellen Vorgaben demokratischer Gesellschaften hinweg. Sie hofften, Schewardnadse könnte den gewalttätigen ethnischen Konflikten im Land ein Ende bereiten, Gesetz und Ordnung wiederherstellen und demokratische und marktwirtschaftliche Reformen durchsetzen. Georgien trat im März 1993 der KSZE bei und wurde im Juli desselben Jahres Vollmitglied der UNO.⁴

Die Niederlage Georgiens in Abchasien 1992-1993

Während des gesamten Kampfes um Unabhängigkeit zwischen 1988 und 1991 waren öffentliche Meinung und politische Parteien in Georgien in Moskau-freundliche und prowestliche Lager geteilt. Die Entscheidung für Moskau fiel vor allem in der Autonomen Region Südossetien und in der Autonomen Republik Abchasien, während das eigentliche Georgien immer deutlicher für den Westen optierte. In keiner anderen Unionsrepublik, mit Ausnahme der baltischen Staaten, waren die Erwartungen an westliche Unterstützung so hoch wie in Georgien. Der Grund dafür liegt in einer uralten Angst vor der Vernichtung seiner besonderen kulturellen Identität, die entweder von den südlichen oder den nördlichen Nachbarn bedroht wurde.⁵ Nachdem es Gamsachurdia nicht gelungen war, von der internationalen Gemeinschaft anerkannt zu werden, setzte die georgische Öffentlichkeit ihre Hoffnungen auf Schewardnadse. Dabei hielt man sich weitgehend an die Vorstellung, daß die Person, die einen so großen Anteil an der deutschen Vereinigung und dem Ende des Kalten Krieges hatte, wohl in der Lage sein müßte, Georgien dem Westen näher zu bringen. Man glaubte, Georgien würde in relativ naher Zukunft der europäischen Gemeinschaft beitreten. Nachdem Schewardnadse die internationale Anerkennung für seine Regierung erhalten hatte, versuchte er eine politische Balance zwischen dem Westen und Rußland herzustellen, wobei es darum ging, durch enge Bindungen an den Westen die äußere Souveränität Georgiens gegenüber

⁴ Siehe Olivier Paye und Eric Remacle, UN and CSCE Policies in Transcaucasia, in: Bruno Coppieters (Hrsg.), *Contested Borders in the Caucasus*, a.a.O., S. 103-136. Zur Politik der internationalen Organisationen in Georgien und Abchasien siehe auch Edward Ozhiganov, *The Republic of Georgia: Conflict in Abkhazia and South Ossetia*, in: Alexei Arbatov, Abram Chayes, Antonia Hundler Chayes und Lara Olson (Hrsg.), *Managing Conflict in the Former Soviet Union. Russian and American Perspectives*, Cambridge (Mass.)/London, The MIT Press, 1997, S. 341-400, und Edward W. Walker, *No Peace, no War in the Caucasus. Secessionist Conflicts in Chechnya, Abkhazia and Nagorno-Karabakh*, John F. Kennedy School of Government, Cambridge (Mass.), February 1998, S. 11-26.

⁵ Siehe Ghia Nodia, *The Georgian Perception of the West*, in: Bruno Coppieters, Alexei Zverev und Dmitri Trenin, *Commonwealth and Independence in Post-Soviet Eurasia*, London, Frank Cass, 1998, S. 12-43.

Rußland zu stärken. Der Fehlschlag dieses Balanceaktes wurde deutlich, als Schewardnadses Georgien einen offenen Krieg mit Abchasien begann.⁶

In sowjetischen Zeiten war die Autonome Republik Abchasien, an den Küsten des Schwarzen Meeres gelegen, Teil der Unionsrepublik Georgien. 1989 hatte sie eine Bevölkerung von 525.000, deren relative Mehrheit (46 %) ethnische Georgier bildeten (einschließlich der sub-ethnischen Gruppen der Megrelier und Swanen⁷). Die "Titularnation" der Abchasen stellte mit 93.267 Bewohnern weniger als 18 % der gesamten Bevölkerung. Der Status als "Titularnation" mit dem Recht auf ein abchasisches "Heimatland" garantierte ihr das Privileg, den Großteil der lokalen Partei- und Regierungsämter zu besetzen. Während der politischen Debatten vor der Auflösung der Sowjetunion behaupteten abchasische Wissenschaftler, daß die besondere demographische Lage in Abchasien das Resultat von jahrhundertelanger georgischer Kolonisierung ("Georgisierung") sei. Gemäß der ersten gesamtrussischen Volkszählung von 1887 stellten 58.697 Abchasier 55,3 % der Gebietsbevölkerung dar, während die 25.875 Georgier 24,4 % derselben ausmachten. Abchasische Historiker behaupteten weiter, die Unterordnung ihrer Republik unter Georgien sei das Ergebnis georgischer und bolschewistischer Politik und habe in der Vergangenheit nicht immer so bestanden. In ihrer Sicht war Abchasien nach der russischen Revolution von 1917 von Georgien unabhängig geworden. Im März 1921, nach der Sowjetisierung Georgiens und Abchasiens, wurde die Abchasische SSR gegründet. Nach Meinung von Abchasiern wurde diese unabhängige Republik im Dezember 1921 gezwungen, mit Georgien einen Konföderationsvertrag zu schließen, der bis 1931 galt, als der politische Status Abchasiens von einer Unionsrepublik zu einer Georgien eingegliederten autonomen Republik weiter zurückgestuft wurde. Georgische Historiker meinen allerdings, daß Abchasien schon immer ein Teil Georgiens gewesen sei und auch de facto Teil der ersten unabhängigen georgischen Republik von 1918-1921 war. In ihren Augen war die moderne abchasische "Staatlichkeit" ein Produkt bolschewistischer Besetzung Georgiens und der Sowjetisierung der Region, die Abchasien zu einer Verwaltungseinheit innerhalb des Matrjoschka-Systems der sowjetischen Föderation machte. Abchasische Historiker wiederum betonen die Tatsache, daß die Georgier Stalin und Berija eine herausragende Rolle in einer gegen Abchasien gerichteten Politik spielten. Georgische Historiker betrachten Stalin und Berija dagegen weniger als Georgier, sondern vor allem als sowjetische Führer, die auch Georgien gegenüber eine repressive Politik durchführten.

1991 hatte Gamsachurdia zu einem vorläufigen Kompromiß mit der abchasischen Führung gefunden, als ein Wahlgesetz eingeführt wurde, nach dem 28 von 65 Sitzen des abchasischen

⁶ Siehe Viacheslav Chirikba, *Georgian-Abkazian Conflict and its Aftermath*, in: Mehmet Tütüncü (Hrsg.), *Caucasus: War and Peace. The New World Disorder and Caucasia*, Haarlem, SOTA, 1998, S. 71-89; Alexei Zverev, *Ethnic Conflicts in the Caucasus 1988-1994*, in: Bruno Coppieters (Hrsg.), *Contested Borders in the Caucasus*, a.a.O., S. 13-71; Darrell Slider, *Georgia*, in: Glenn E. Curtis (Hrsg.), *Armenia, Azerbaijan and Georgia: Country Studies*, Washington, Federal Research Division – Library of Congress, 1995, S. 174-5.

⁷ Wie man die verschiedenen ethnischen Gemeinschaften in Abchasien beschreiben soll, ist in der Literatur umstritten. George Hewitt spricht zum Beispiel von Kartveliern und nicht allgemein von Georgiern. Die Gruppe der Kartvelier besteht aus Megreliern (Mingreliern), Swanen und Georgiern im engeren Sinne.

Parlaments von Abchasiern und 26 von Georgiern besetzt werden sollten. Der Rest der Bevölkerung (37 %) erhielt die übrigen 11 Sitze. Nach der Entmachtung Gamsachurdias hatten die neuen georgischen Behörden kein Interesse mehr daran, diesem Gesetz zu folgen. Die Vereinbarung wurde von Georgiern stark kritisiert und als ein Bruch des Mehrheitsrechts und als "Apartheidsgesetz" bezeichnet. Der Zusammenbruch der Ordnung in Georgien, als Gamsachurdias Kräfte immer noch einige Gebiete in der Nähe von Abchasien unter Kontrolle hatten und es der georgischen Regierung an demokratischer Legitimation ermangelte, bot den abchasischen Nationalisten die Gelegenheit einzugreifen. Sie kündigten die vorherige Vereinbarung, die wichtigsten Stellen in der Exekutive mit georgischen Vertretern zu teilen, und entfernten den georgischen Innenminister aus seinem Amt. Angeblich als Antwort auf den Beschluß des georgischen Militärrats, die alte georgische Verfassung von 1921 wieder einzuführen, setzte der Oberste Sowjet Abchasiens im Juli 1992 die abchasische Verfassung von 1925 wieder in Kraft, bei der von Vertragsbeziehungen zu Georgien die Rede war. Abchasien hat nicht die Unabhängigkeit erklärt, sondern bemühte sich um gleichberechtigte Vertragsbeziehungen mit Georgien in einer Art föderativen Zusammenschlusses. Kurz darauf brach der Krieg aus.

Im August 1992 drangen georgische Truppen, vornehmlich paramilitärische Einheiten, in Abchasien ein, angeblich um georgische Regierungsmitglieder zu befreien, die von Gamsachurdias Kräften gefangengenommen und in der abchasischen Region Gali gesichtet worden seien. Der Schutz der Eisenbahnverbindungen entlang der Küste nach Rußland, oft Ziel von Raubüberfällen, war ein weiterer Grund für den militärischen Eingriff. Aber die georgischen Kriegsherren beschlossen, bis zur Hauptstadt Suchum(i) vorzustoßen und zu versuchen, das gesamte abchasische Territorium zu besetzen. Sie wollten jeden weiteren Versuch einer abchasischen Sezession zunichte machen.

Es heißt, daß Schewardnadse diesen weiteren Schritt nicht befohlen hat. Er übernahm aber die Verantwortung für das militärische Vorgehen auf abchasischem Boden und die Folgeaktionen der georgischen Truppen. Einige Kommentare dazu äußerten die Ansicht, daß er diese Verantwortung aus der Furcht übernahm, eine Weigerung könne ihn sein Amt kosten und eine militärische Diktatur, einen neuen Bürgerkrieg und den vollkommenen Zerfall des Landes herbeiführen. Überzeugt von der militärischen Überlegenheit der georgischen Truppen hoffte er, die numerisch unterlegenen Abchasier in einem "kleinen siegreichen Krieg" zu schlagen.

Die georgische Militäraktion schlug fehl. Die Abchasier wurden militärisch von Freiwilligen aus dem nördlichen Kaukasus und von der in der autonomen Republik stationierten russischen Armee unterstützt. Dank dieser Hilfe und weil den georgischen Truppen Motivation und militärisches Können fehlte, gelang es den Abchasiern, das georgische Militär aus ihrer Republik hinauszuerwerfen. Aus georgischer Sicht stammte die Niederlage aus dem Bruch des Waffenstillstands, der im Juli 1993 mit russischer Vermittlung geschlossen worden war und Georgien gezwungen hatte, die schweren Waffen aus Abchasien abzuziehen, während das russische Militär den Abchasiern erlaubt hatte, ihre Waffen zu behalten. Im September 1993 war Tiflis geschlagen. Der Großteil der georgischen Bevölkerung floh aus Abchasien. Die abchasische Seite konnte ihren militärischen Sieg nur dadurch festigen, daß

sie die demographische Lage durch ethnische Säuberungen veränderte. Viele Georgier, die geblieben waren, wurden von abchasischen Truppen ermordet.

In den letzten Kriegstagen blieb Schewardnadse in Suchum(i), um die militärischen Operationen zu koordinieren. In dramatischen Appellen forderte er die UNO auf, den Vormarsch der abchasischen Truppen zu stoppen. Er war davon überzeugt, daß seine westlichen "Freunde" genügend Interesse an einer Verteidigung der kaukasischen Region hatten, um Friedenstruppen zu schicken. Der UNO-Sicherheitsrat gab Erklärungen ab, in denen er die Notwendigkeit eines Waffenstillstands und politischer Verhandlungen zwischen den Kriegsparteien zur Wiederherstellung der territorialen Integrität Georgiens betonte. Die Mitglieder des Sicherheitsrats hatten es allerdings keineswegs eilig, Georgiens Hilferufen nachzukommen. Nach der Niederlage der georgischen Streitkräfte versicherte Bill Clinton Schewardnadse seiner "weiteren vollen Unterstützung" für seine Führung und die territoriale Integrität Georgiens. In einem Brief schrieb Clinton, die USA hätten am 5. Oktober 1993 eine Reihe von neun Hilfsflügen begonnen und würden "im nächsten Monat weitere Nahrungsmittel, Zelte, Decken und Kleider schicken".⁸ Nach ihrer Niederlage in Abchasien geriet die georgische Regierung auch noch von seiten der Kräfte Gamsachurdias in Gefahr, die nach der Vertreibung aus Tiflis ihre Stellungen wieder festigen konnten. Angesichts der Möglichkeit, in einem erneuten Bürgerkrieg zu unterliegen, wurde der georgischen Regierung klar, daß sie die westliche Bereitschaft zu helfen weit überschätzt hatte. Sie war nun mit einer Mitgliedschaft in der GUS einverstanden. Auch weitere russische Bedingungen hinsichtlich russischer Stützpunkte auf georgischem Territorium, die man bislang abgelehnt hatte, wurden nun angenommen. Für diese Zugeständnisse erhielt man die Versicherung, Moskau werde sich an einem weiteren Auflösungsprozeß in Georgien nicht beteiligen. Das Erscheinen russischer Truppen hatte einen entscheidenden psychologischen Effekt auf Gamsachurdias Kräfte, die nun geschlagen wurden.

Vorsichtige westliche Politik in den Jahren 1994-1995

1994 hatte die westliche Politik gegenüber dieser Region die folgenden Ziele: erstens, die politische Stabilität durch Unterstützung des Staatsbildungsprozesses und der Demokratisierung zu erhöhen; zweitens, Marktreformen zu ermutigen, und drittens, die Souveränität der transkaukasischen Staaten gegenüber Rußland zu stärken, wobei eine offene Konfrontation mit Moskau vermieden werden sollte. Denn Rußland würde noch für eine lange Zeit Zentrum westlicher Aufmerksamkeit bleiben. Westliche Regierungen waren nicht bereit, irgendeine Form radikaler Opposition gegen Rußlands Anwesenheit in der transkaukasischen Region zu unterstützen. Rußlands Integration in internationale Rahmenwerke der Zusammenarbeit war ihnen wichtiger als der Versuch ehemaliger Sowjetrepubliken, ihre äußere Souveränität dadurch zu stärken, daß sie alle Verbindungen zu Moskau abbrachen. Diese Ziele genügten natürlich keineswegs, ein politisches oder gar militärisches Eingreifen im Kaukasus zu rechtfertigen.

⁸ International Herald Tribune, 22.10.1993.

1994 war Präsident Clinton sehr darum bemüht, Rußland in seinem "nahen Ausland" nicht zu provozieren. Zu diesem Zeitpunkt hatte das Land einen strategischen Rückzug von Europa vollzogen und mußte an seiner südlichen Peripherie eine radikale Veränderung seiner Sicherheitsbedingungen hinnehmen.⁹ Während eines Besuches in Moskau 1994 verglich Clinton Rußlands Bemühung um Stabilisierung seiner Grenzen mit US-amerikanischer Politik in Panama und Grenada.¹⁰

Die Vorsicht, die der Westen in seiner Politik gegenüber russischen strategischen Interessen in Georgien an den Tag legte, bedeutete jedoch nicht, daß die westlichen Regierungen willens waren, Georgien als Teil der russischen Einflußsphäre zu akzeptieren. Rußland bemühte sich um stärkere konventionelle Streitkräfte im Kaukasus, als es nach dem 1990 unterzeichneten Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE) erlaubt war. Nach dem Beitritt Georgiens zur GUS äußerten westliche Diplomaten offen ihre Sorge, daß Georgien Moskau womöglich zu viele Zugeständnisse machte, wo es um gegenseitige Vereinbarungen bezüglich der Menge militärischer Rüstung ging, die gemäß diesem KSE-Vertrag jedem kaukasischen Land erlaubt war.¹¹

Aufgrund seiner enormen Wirtschaftskrise war Georgien 1994 als Verbraucher- oder Investitionsmarkt nicht attraktiv. Nach dem Zusammenbruch der sowjetischen Planwirtschaft, einer radikalen Entindustrialisierung der Wirtschaft infolge des Bürgerkriegs bei steigenden Energiekosten, dem Abbruch der Wirtschaftsverbindungen zum Ausland und hoher Inflation hatte Georgien nach Tadschikistan das zweitniedrigste Pro-Kopf-Nationaleinkommen (350 Dollar jährlich) unter allen Republiken der ehemaligen Sowjetunion. Die materielle Gesamtproduktion (Produktion ausschließlich der Dienstleistungen) war 1994 gegenüber 1988 um vier Fünftel gefallen.¹² Im Gegensatz zu Rußland und den ostmitteleuropäischen Ländern fehlten den Republiken am Rande der ehemaligen Sowjetunion bei Erlangen ihrer Unabhängigkeit grundlegende Institutionen der Staatlichkeit. In Georgien zerstörten die ethnischen und Bürgerkriege sowie die Eskalation der Kriminalität den letzten Rest an Ordnung. Unter diesen Bedingungen war es nicht möglich, eine zusammenhängende Wirtschaftspolitik durchzuführen. Westliche humanitäre Hilfen leisteten einen bedeutsamen Beitrag, um in diesen Jahren die wirtschaftliche Not zu mildern, doch konnten diese aufgrund der chaotischen Verhältnisse und des Zerfalls der Infrastruktur nur schwer ausgeliefert werden.

Die Beziehungen zwischen Georgien und den USA waren 1994 auf ihrem Tiefpunkt angelangt. In jenem Jahr planten die amerikanischen Behörden, nur 70 Mio. Dollar an Georgien zu vergeben. Die Europäische Union war in dieser Zeit aktiver und führte 1994 eines der größten

⁹ Siehe Sherman Garnett, *Russia's Illusory Ambitions*, in: *Foreign Affairs*, Bd. 76, Nr. 2, März/April 1997, S. 61-76.

¹⁰ Carolyn Mc Giffert Ekedahl und Melvin A. Goodman, *The Wars of Eduard Shevardnadze*, London, Hurst & Company, 1997, S. 277.

¹¹ *Covcas Bulletin*, 22.6.1994.

¹² Wolf Scott und George Tarkhan-Mouravi, *Government of the Republic of Georgia/United Nations Development Programme, Human Development Report Georgia*, Tbilisi, Lyceum Publishing House, 1995, S. 11-12.

je von ihr unternommenen Hilfsprogramme an Nahrungsmitteln für den Transkaukasus durch.¹³ Allerdings hielt sie sich politisch sehr zurück und übernahm bei weitem nicht die Rolle in der Region, die Georgien von seinen westlichen Freunden erhoffte.

Bis 1994 schienen die Vereinigten Staaten und die meisten der EU-Mitgliedstaaten ihren politischen Interessen im südlichen Kaukasus mehr Bedeutung beizumessen als ihren wirtschaftlichen. Die USA definierten ihre Politik gegenüber dem Karabach-Konflikt hauptsächlich unter dem innenpolitischen Druck der armenischen Lobby. Auch in Frankreich brachte die armenische Diaspora das Land dazu, zunächst Armenien wichtiger als die anderen transkaukasischen Staaten zu nehmen. Großbritannien nahm die Beziehungen zu Aserbaidschan aus vorsowjetischen Zeiten wieder auf und entwickelte seine politischen Prioritäten im südlichen Kaukasus entsprechend seinen wirtschaftlichen Interessen (British Petroleum ist der größte westliche Aktionär in der Azerbaijan International Oil Operating Company – AIOC).¹⁴ Dadurch brachte es allerdings seine Beziehungen zu Armenien in Gefahr. Unter allen westlichen Staaten schien nur Deutschland, das allerdings im Gegensatz zu Großbritannien keine größeren Unternehmensinteressen in der Kaspischen Region zu verteidigen hatte, Georgien Bedeutung beizumessen. Es hatte als erstes westliches Land im März 1992 einen Botschafter nach Tiflis geschickt.

Das Interesse an Energieressourcen wurde aber zunehmend wichtiger und weckte nach der Unterzeichnung des sogenannten Jahrhundertvertrags zwischen Ölfirmen und Aserbaidschan im September 1994 in den westlichen Medien Aufmerksamkeit. In Zentralasien und Aserbaidschan begann man mit großen Investitionsprojekten. Auch Kapitalinvestitionen wurden getätigt, wenn auch in geringerem Umfang. Die Erfahrungen der Ölfirma Chevron zeigten, daß die finanziellen Risiken solcher Investitionen nur dann erträglich blieben, wenn der freie Durchgang durch die Binnenstaaten der Kaspischen Region gesichert war. Chevron hatte als erste größere westliche Firma bedeutende Kapitalinvestitionen in die kasachischen Ölfelder von Tengiz getätigt (Vertrag vom April 1993), ohne dann in der Lage zu sein, die Exportverbindungen für den Öltransport zu sichern, unter anderem wegen russischen Widerstands. Dies hatte zu beträchtlichen Verlusten geführt. Die russische Intervention in der abtrünnigen Republik Tschetschenien vom Dezember 1994 wurde im Westen weithin als Versuch gewertet, den kaspischen Ölmarkt unter Kontrolle zu halten, obwohl die Wahrung der territorialen Integrität Rußlands doch noch schwerer wiegen mochte als Wirtschaftsinteressen. Die westlichen Länder paßten alle ihre politischen Prioritäten ihrer jeweiligen Interpretation der neuen Lage an.

Die amerikanische Administration revidierte ihre geopolitische Strategie gegenüber der Region mit den weltweit größten noch unerschlossenen Ölfeldern vor allem im Lichte der Gegnerschaft zu geächteten Ländern wie Iran, Libyen und Irak. Nach Aussagen des stellvertretenden amerikanischen Energiesekretärs Bill White, der 1995 Zentralasien bereiste,

¹³ Die Politik der EU strebt keine Integration des gesamten Kaukasus an, dem auch der russische Nordkaukasus angehören würde, sondern nur eine Integration des südlichen Kaukasus.

¹⁴ Nuhzet Cem Orekli, US Caspian Foreign Policy on Energy Development, in Turkistan-Newsletter, Business, Bd. 98, 5.3.1998 (aus dem Internet von kryopak@worldnet.att.net).

sollten zukünftige Ölimporte nicht aus Ländern kommen, die den USA feindlich gegenüberstehen oder wo Ölbohrungen aus ökologischen Gründen vermieden werden sollten wie im Amazonasgebiet oder in der Arktis, sondern aus Regionen wie Zentralasien oder dem Kaukasus.¹⁵ Beobachter glauben, daß große Öllieferungen aus dem Kaspischen Meer dazu beitragen werden, die Kräfteverhältnisse zwischen ölexportierenden und ölimportierenden Ländern im allgemeinen und besonders den Staaten im Mittleren Osten zu verändern.

Zu den wenigen Staaten der Europäischen Union, die in der Region präsent waren, gehörte Deutschland. Es brauchte allerdings lange, bis ihm die geopolitische Bedeutung des aserbaid-schanischen Öls klar wurde. Die Konzentration diplomatischer Bemühungen auf Georgien unter Vernachlässigung deutscher Interessen in Aserbaidschan wurde als unausgewogen kritisiert. Im Mai 1995 hatte Bonn noch nicht einmal einen Botschafter für die diplomatische Vertretung in Baku ernannt. Dagegen war die diplomatische Mission in Tiflis fast überdimensioniert, obwohl es in Georgien kaum Wirtschaftsinteressen zu vertreten gab.¹⁶ Verständlicherweise fühlte sich die deutsche Führung dem georgischen Präsidenten Schewardnadse wegen der Rolle, die er als sowjetischer Außenminister bei der Wiedervereinigung Deutschlands gespielt hatte, zu Freundschaft und Dankbarkeit verpflichtet. Dennoch fordern Staatsinteressen eine gleichmäßigere Verteilung der Aufmerksamkeit auf die politischen und wirtschaftlichen Ziele in der Region.

Der EU fiel es schwer, eine gemeinsame Strategie für die Region zu entwickeln. In einer Stellungnahme der Kommission "Zu einer Strategie der EU für die Beziehungen mit den transkaukasischen Republiken" aus dem Jahre 1995 heißt es, die EU habe wichtige geopolitische, wirtschaftliche und moralische Interessen in der Region. Die Bedeutung der Pipelinepolitik in der Gesamtstrategie der EU wurde deutlich benannt: "Die EU muß sicherstellen, daß sie in den Verhandlungen zur Erschließung der restlichen riesigen Ölvorkommen (in der Kaspischen Region, B.C.) eine Schlüsselrolle spielt; ebenso bei der Bestimmung der Pipeline-routen; und wenn es darum geht, sicherzustellen, daß die Rechtsprechung über das Kaspische Meer eine erfolgreiche Erschließung des Offshore-Öls nicht verhindert."¹⁷ Die Mitglieder der EU begriffen allerdings nicht die Bedeutung einer koordinierten und hochkarätigen Politik in dieser Sache, und so erhielt die Kommission vom Ministerrat nicht die Erlaubnis, der EU in ihrer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik eine stärkere und direktere politische Rolle in der Region zuzuweisen. So wurden Hilfsleistungen z.B. nicht, wie von der Kommission vorgeschlagen, an politische Ziele gebunden, wie etwa Friedensgespräche in der OSZE oder Rückkehr von Flüchtlingen.

Das Widerstreben der meisten EU-Mitgliedstaaten, direkt in die ethnischen Konflikte im Kaukasus hineingezogen zu werden, führte zu einer Beschränkung der politischen Rolle der EU. Dies bedeutet allerdings nicht, daß die EU in der Region nicht politisch agierte. Das für Zen-

¹⁵ Financial Times, 4.5.1995.

¹⁶ Christian Schmidt-Häuer, Alter Reichtum, neues Wunder, Die Zeit, 26.5.1995.

¹⁷ Commission Communication. Towards a European Union Strategy for Relations with the Transcaucasian Republics, 1995.

tralasion, den Transkaukasus und andere Regionen der GUS entwickelte TACIS-Programm umfaßt auch Sonderprojekte mit deutlich politischem Inhalt, soweit Energiesicherheit als ein politisches Thema aufgefaßt werden kann. TACIS-Programme zielen unter anderem auf die Verbesserung der Verkehrsstrukturen (Straßen, Eisenbahn, Häfen und Flughäfen) und auf eine Diversifizierung der europäischen Energieversorgung vor allem mit Öl und Gas. Dafür wird ein Transportnetz durch Zentralasien, den Transkaukasus und die Ukraine bis nach West- und Mitteleuropa entwickelt (mit ergänzenden Verbindungen zur nördlichen Pipelineroute und zu anderen Verkehrswegen durch Rußland¹⁸). Ein besonderes "Demokratieprogramm" fördert die Demokratisierung staatlicher Strukturen.¹⁹ Diese Programme unterstützen im allgemeinen die Initiativen regionaler Integration und die politische wie wirtschaftliche Unabhängigkeit der Staaten dieser Region (von Rußland). Wiederaufbauprojekte in den Konfliktregionen (wie z.B. im Distrikt Fizuli in Aserbaidschan und beim Inguri-Damm in Georgien) haben auch politische Bedeutung. Eine offene politische Rolle ist auf lange Frist mit der Vorbereitung der Abkommen über Partnerschaft und Kooperation geplant, die den "politischen Dialog" zwischen der EU und den Staaten im Südkaukasus ermöglichen und einen Rechtsrahmen für alle Bereiche der Zusammenarbeit schaffen. In diesem Dialog wird die Europäische Kommission eine herausragende Rolle spielen. Die im April 1996 in Luxemburg mit den Staatsoberhäuptern Armeniens, Aserbaidschans und Georgiens geschlossenen Partnerschafts- und Kooperationsabkommen eröffneten erneut die Diskussion über die Identität der EU als politischer Spieler in der Region. Der politische Dialog mit Georgien wurde 1997 informell begonnen. Wenn der Ratifizierungsprozeß durch die Parlamente der drei kaukasischen Staaten, das Europäische Parlament und die Parlamente aller EU-Mitgliedstaaten 1999 abgeschlossen sein wird, wäre ein formaler Rahmen für diesen Dialog mit Georgien und seinen beiden Nachbarn geschaffen. Außerdem könnte dann auch ein regionaler Dialog untereinander innerhalb des europäischen Rahmens möglich werden.

Die zukünftig erweiterte EU wird wahrscheinlich ihr Engagement im Kaukasus verstärken. Die Einbeziehung Mittel- und Osteuropas fordert nämlich neue, von Rußland unabhängige Transportwege für Energien. Länder wie Deutschland machen sich vor allem Gedanken über eine zu hohe Energieabhängigkeit der zukünftigen neuen EU-Mitglieder von Rußland. Berechnungen von Experten ergeben, daß der Gasverbrauch der EU (der auch noch deshalb steigen wird, weil die neue deutsche Regierung im Oktober 1998 beschlossen hat, nach und nach alle Atomreaktoren stillzulegen) bis 2005 gesichert ist, daß aber neue Investitionen notwendig sein werden, um den wachsenden Bedarf zwischen 2005 und 2010 zu befriedigen. Für diesbezügliche Investitionen kommen Norwegen, Algerien, Rußland und die Kaspische Region in Betracht, von denen nur Norwegen als politisch stabil gelten kann.

¹⁸ Die Europäische Kommission bemüht sich darum, die Projekte TRACECA oder INOGATE nicht als Transportrouten darzustellen, die Rußland umgehen sollen. Auch die georgischen Behörden streiten ab, daß TRACECA Rußland ausschließen soll. Siehe *Nezavisimaja gazeta*, 24.7.1998.

¹⁹ Das Demokratieprogramm von TACIS unterstützt Aktivitäten von Nicht-Regierungsorganisationen (NGO). Eine gute wissenschaftliche Untersuchung dieser Unterstützung findet sich in *Final Report. Evaluation of the Phare and Democracy Programme 1992-1997*, Europäische Kommission, Brüssel 1997.

Als das Interesse am Öl die politische und wirtschaftliche Aufmerksamkeit im Westen zu wecken begann, gelang es der georgischen Führung, die politische und wirtschaftliche Situation zu festigen. 1994 arbeitete Georgien zusammen mit dem IWF einen Plan zur Stabilisierung des Haushalts aus, um Kredite von internationalen Organisationen zu erhalten. 1995 wurden alle paramilitärischen Gruppen verboten, auf denen während der Vorjahre die Macht beruht hatte. Eine neue Verfassung wurde erlassen, die Schewardnadse eine starke präsidiale Macht in die Hand gab. Die Diskussion um die Verfassung eröffnete die Aussicht auf eine Föderalisierung des Landes, doch wurde das Projekt verschoben, bis man die abchasische Frage gelöst hätte. 1995 hatte die georgische Regierung den Haushalt und die Kreditvergabe so weit unter Kontrolle, daß sie eine neue Währung (den Lari) einführen konnte, die bis zum September 1998 relativ stabil blieb. 1996 war Georgien unter allen Transitionsländern das Land mit der am schnellsten wachsenden Wirtschaft. Die Wachstumsrate des BSP betrug in diesem Jahr 11,4 %, während die Inflationsrate bis September 1997 auf 5,7 % gesenkt werden konnte.²⁰ Die Sektoren Handel und Landwirtschaft wuchsen am raschesten. Der Prozeß der Deindustrialisierung war allerdings immer noch nicht zum Stillstand gebracht, wobei der Industrieanteil am BSP von 1996 nur 15 % betrug. Rußlands finanzielle Turbulenzen 1998 bestätigten, wie recht Georgien daran tat, sich wirtschaftlich nach "Westen" zu richten, auch wenn es immer noch viele Schwachpunkte in der georgischen Wirtschaft gab: hohe Arbeitslosigkeit, weitverbreitete Armut, zuviel Bürokratie, korrupte Steuer- und Zolldienste, Steuerflucht, keine unabhängigen Gerichte, schwache Gesetzgebung bezüglich der Eigentumsrechte, ineffiziente Verteilung der Investitionen im Banksektor, Mangel an ausreichenden ausländischen Investitionen, eine extrem niedrige Exportquote, hohe Schulden (1998 schuldete Georgien Turkmenistan etwa 400 Mio. Dollar für Gaslieferungen²¹) und eine Infrastruktur in katastrophalem Zustand.

Die Sicherheit der Pipelines

Seit 1995 haben die Pipelines Hoffnungen wie auch Ängste bezüglich der zukünftigen Sicherheit Georgiens geweckt. Manche haben erwartet, daß Ordnung und Wohlstand die logische Folge von Investitionen in die Förderung kaspischen Erdöls sein müßten: "Wenn das 'Kaspische Gold' durch Georgien transportiert wird, wird dies als eine Garantie dafür angesehen, daß der Kaukasus im nächsten Jahrtausend an Sicherheit gewinnt. Es ist eher zweifelhaft, daß die großen westlichen Unternehmen, die durch entsprechende staatliche Strukturen gestützt werden, eine Instabilität in der Region zulassen und sich den möglichen riesigen wirtschaftlichen Gewinn entgehen lassen. Dies eröffnet hervorragende Aussichten für Georgien. Deshalb wird der Westen zu einem mächtigen 'Kurator' Georgiens."²² Während der

²⁰ Zu Georgiens wirtschaftlichen Aussichten siehe Simon Stone und Oliver Weeks, *Prospects for the Georgian Economy*, The Royal Institute of International Affairs, CACP Briefing, Nr. 15, März 1998; *Georgia: A Crossroads of the Free Market Frontier*, Remarks by U.S. Ambassador William H. Courtney at the U.S. Trade and Investment Center, Brussels, 7.10.1996, im Internet: <http://www.sanet.ge/usis/usistbl/html>.

²¹ *Turkestan Newsletter*, Business, Bd. 98, 24.9.1998 (aus dem Internet von kryopak @worldnet.att.net).

²² Sandro Chaduneli, *Oil Fever*, The Georgian Times, 13.5.1997, S. 3.

Autor dieser Zeilen die Schweiz als Modell und westliche Profite als Garantie der Stabilität sah, verwies William H. Courtney, amerikanischer Botschafter in Georgien, auf Großbritannien als Modell für die wirtschaftliche Entwicklung Georgiens: "Vor einem Jahrhundert hat der große britische Wirtschaftswissenschaftler Alfred Marshall festgestellt, daß es die Transportindustrie war, die am meisten zum Wachstum des englischen Reichtums beigetragen hat. Jetzt bietet sich Georgien eine ähnliche Gelegenheit."²³ Gemäß diesem Konzept sind die Öl- und Gaspipelines der "erste Schritt" einer umfassenden Modernisierung der Infrastruktur, die Investitionen in Milliardenhöhe für Kommunikation und Verkehrsverbindungen benötigt.

Die Folgen der Investitionen in die Pipelines können aber nicht nur für den günstigsten, sondern sollten auch für den ungünstigsten Fall beschrieben werden. Im schlimmsten Fall würden die Pipelines zu erneuten Konflikten auf georgischem Territorium führen. Der Zerfallsprozeß, der mit dem Kampf um die georgische Unabhängigkeit durch eine Kombination von ethnischen Konflikten (Südossetien und Abchasien), einem Bürgerkrieg (in dem Präsident Gamsachurdia gestürzt wurde) und ausländischer (russischer) Interventionen begonnen hatte, war im Oktober 1993 durch den Beitritt Georgiens zur GUS und die Bereitschaft, russische Stützpunkte auf georgischem Boden zu akzeptieren, zum Stillstand gebracht worden. Konflikte wie die oben genannten können aber in Zukunft im ungünstigsten Fall durchaus wieder aufbrechen, und zwar aufgrund der strategischen Bedeutung der Energietransporte und der Auswirkungen, die sie auf das regionale Machtgleichgewicht haben, und auch, weil die Pipelines für Sabotage und Erpressung so überaus anfällig sind. Das "worst case"-Szenarium muß auch die Möglichkeit in Betracht ziehen, daß Rußland Unruhen in Georgien absichtlich schürt. In den letzten Jahren ist im Kaukasus eine bipolare Bündnisstruktur entstanden, in der Armenien wachsende Unterstützung von seiten Rußlands und des Irans erhält, während Aserbaidschan sich auf die Türkei und die USA stützt. Damit wird es Georgien noch schwerer fallen, zwischen diesen beiden Ländern die richtige Balance zu halten, die von der aserbajdschanischen und armenischen Minderheit in Georgien als ihre jeweilige Heimat betrachtet werden.

Hoffnungen wie auch Befürchtungen, wie sie in den beiden geschilderten Möglichkeiten zum Ausdruck kommen, sind natürlich weitgehend Spekulationen und können durch eine konkrete Analyse kaum erhärtet werden. Sie üben dennoch einen Einfluß auf die Entscheidungen aus, die von den politischen und wirtschaftlichen Akteuren in Sachen Pipelines und Sicherheitsvereinbarungen getroffen werden. Manche politischen Akteure wie z.B. die Vereinigten Staaten legen ihrer Politik beide Szenarien zugrunde. Der günstigste wie auch der schlimmste Fall beeinflussen die politischen Entscheidungen nicht nur in Georgien, sondern auch im Ausland: Eine vielversprechende Zukunft für Georgien als Folge des Pipelinebaus erhöht die Legitimation der georgischen Regierung. In einem solchen Fall könnte die Unfähigkeit der Regierung, eine Sozialpolitik zur Linderung der Armut und Verbesserung des Erziehungs-

²³ Private Investment and the Eurasian Corridor, Remarks by U.S. Ambassador William H. Courtney at the Conference on Priorities of Developing Georgia's Economy, 4.5.1996, Tbilisi, Georgia, im Internet veröffentlicht unter <http://www.sanet.ge/usis/speeches/speech 3.txt>.

und Gesundheitswesens durchzuführen, als ein vorübergehendes Problem auf dem Weg zu einer besseren Zukunft dargestellt werden.

Aber auch die Vorstellung des schlimmsten Falls kann eine mobilisierende Wirkung haben: Aus Angst vor einer völligen Destabilisierung war die georgische Bevölkerung eher bereit, den Mangel an entscheidendem Fortschritt in den Verhandlungen mit den Regierungen Abchasiens und Rußlands zu akzeptieren. Befürchtungen, die gesamte Region könnte in ein Schlachtfeld verwandelt werden, sind ein weiterer Grund dafür, "daß die Lösung der Konflikte für die amerikanische Politik in dieser Region Aufgabe Nr. 1 ist".²⁴

Die tatsächlichen Einnahmen aus Transitgebühren der kommenden Jahre lassen sich kaum vorausberechnen. Sie werden aber dazu beitragen, das staatliche Haushaltsdefizit und die ausländischen Schulden zu verringern (Georgien wird um das Jahr 2000 jährliche Zinsen von 200 Mio. Dollar zu zahlen haben²⁵). Doch werden diese Einnahmen gewiß nur einen Bruchteil des benötigten Gesamtkapitals für die umfassende Entwicklung des Landes ausmachen.

Die georgische Entwicklungsstrategie setzt nicht primär auf die Einkommen aus den Transitgebühren, sondern auf die Erwartung, daß die Pipelines eine ausreichende politische Stabilität fördern und damit langfristige Investitionen ins Land locken. Die erhoffte Stabilität soll dann verstärktes politisches und wirtschaftliches Engagement des Westens im Südkaukasus nach sich ziehen. Die daraus fließenden Investitionen würden sich auf ein Mehrfaches der unmittelbaren Einkünfte aus den Transitgebühren belaufen. Stabilität wird als notwendiger Ausgangspunkt und Endergebnis positiver Wirtschaftsentwicklung angesehen. Japanische Geschäftsleute, die sich 1997 scheuten, in unsichere Regionen zu investieren, hielten Georgien und Armenien für zu riskant und richteten ihr Hauptaugenmerk auf Aserbaidschan.²⁶ Der Westen geht wohlüberlegt vor, wenn er in die Diversifikation von Öl- und Gasexportwegen investiert: Auch wenn sich die Hoffnung auf eine umfassende wirtschaftliche Modernisierung und auf wirtschaftliches Wachstum in Georgien aufgrund dieser Investitionen nicht bewahrheiten sollte, wird das Geld auf jeden Fall für die westlichen Sicherheitsinteressen bei der Energieversorgung gut angelegt sein.

Investitionen in den Transport des kaspischen Öls auf den Weltmarkt werden sich auf bereits bestehende und entstehende ethnische und regionale Konflikte in Georgien auswirken und den Grad der Verwicklung des Westens bestimmen. Es ist allerdings unmöglich, direkte Kausalzusammenhänge zwischen Pipelines, regionalen Konflikten und der Politik der regionalen und außerregionalen Akteure herzustellen. Die Diskussionen über die "Pipelines" beziehen sich nicht nur auf die Verbindungswege für Öl- und Gastransporte, sondern auf die Gesamtstrategie der georgischen Regierung für die Wirtschaftsentwicklung. Außerdem geht es um eine Verbindung zwischen den Interessen Zentralasiens und des Kaukasus einerseits

²⁴ A Farewell to Flashman: American Policy in the Caucasus and Central Asia, Rede des Stellvertretenden Außenministers – Deputy Secretary of State Strobe Talbott an der John Hopkins School of Advanced International Studies, 21.7.1997.

²⁵ Neue Zürcher Zeitung, 27.12.1997.

²⁶ Igor Rotar, Kak vozrodit' velikij šelkovyj put'?, Nezavisimaja gazeta, 10.12.1997.

und denen der wichtigsten wirtschaftlichen Akteure auf dem Weltmarkt andererseits. Georgische Hoffnungen auf wirtschaftliche Vorteile infolge der Investitionen in Pipelines beruhen auf der Annahme, daß diese sich entweder auf die Stabilität direkt positiv auswirken oder aber zu westlicher Unterstützung für das georgische Bemühen um Stabilität führen werden. Die georgische Sicht der Rolle, die der Westen für die Stabilität in diesem Teil des Kaukasus spielt, wird weitgehend von der westlichen Politik der Vergangenheit beeinflusst. Die Gleichgültigkeit während der ersten Jahre der Unabhängigkeit wird als Ergebnis mangelnder materieller Interessen interpretiert, dem eine aktive georgische Politik entgegentreten muß. Georgien muß eine Verbindung zwischen seiner zukünftigen Entwicklung und westlichen Sicherheitsinteressen bei der Energieversorgung herstellen.

Die Lösung des Konflikts mit Abchasien wird allgemein als die wichtigste Voraussetzung für die zukünftige Stabilität Georgiens angesehen. Bei der Politik des Westens gegenüber diesem Konflikt müssen folgende Faktoren in Betracht gezogen werden: seine militärische Präsenz in Abchasien; die Haltung der westlichen Mitglieder des Sicherheitsrats zu diesem Konflikt und ihre Nebenrolle beim Bemühen um eine Vermittlung; und schließlich die Aussichten für ein Wiederaufbauprogramm für Abchasien nach dem Konflikt.

Sicherheitsdilemmata Georgiens und Abchasiens

Grundsätze und Ziele der UNO-Vermittlung im georgisch-abchasischen Konflikt können wie folgt zusammengefaßt werden: Änderungen internationaler Grenzen durch Gewalt werden nicht hingenommen; die Lösung muß frei verhandelt werden; eine Vereinbarung sollte auf einer Autonomie für Abchasien beruhen, die durch einen Volksentscheid unter internationaler Beobachtung legitimiert würde, nachdem die Flüchtlinge verschiedener Nationalität nach Abchasien zurückgekehrt sind.²⁷ Bis Juli 1998 war in dieser Hinsicht noch kein Fortschritt erkennbar. Die beiden Schlüsselprobleme der Verhandlungen – der zukünftige politische Status von Abchasien und die Rückkehr der Flüchtlinge – sind immer noch ungelöst. Die an den Sicherheitsrat gerichteten Berichte des UNO-Generalsekretärs über Abchasien stellten wiederholt fest, daß die internationale Gemeinschaft "große Anstrengungen – vergeblich – unternommen hat, um den Konflikt auf eine friedliche Lösung hin zu bewegen".²⁸

Im August 1997 traf sich Schewardnadse mit dem abchasischen Präsidenten Ardzinba und erklärte, Georgien hätte eine Reorientierung seiner Abchasienpolitik beschlossen und wolle jetzt wirtschaftliche Beziehungen zu der abtrünnigen Republik herstellen. Im November 1997 wurde ein Koordinationsrat unter dem Vorsitz des UNO-Sonderversetzers gebildet, in dem sich Arbeitsgruppen mit Themen folgenden Inhalts beschäftigen sollen: a) dauerhafter Verzicht auf Feindseligkeiten und Sicherheitsprobleme; b) Flüchtlinge und Vertriebene innerhalb des Landes; c) wirtschaftliche und gesellschaftliche Probleme.²⁹ Die Bildung dieses Koordinationsrats beruhte auf der Vorstellung, daß angesichts aller kurzfristig zu lösenden

²⁷ S/1994/80, 25.1.1994.

²⁸ UNO Dokument S/1997/827 (28.10.1997).

²⁹ UNO Dokument S/1998/51 (19.1.1998).

Schwierigkeiten eine Zusammenarbeit in den Bereichen gemeinsamen Interesses vertrauensbildend wirken würde und einer Lösung der Statusfrage zugute käme. Die wirtschaftliche und gesellschaftliche Kooperation nütze der gesamten Bevölkerung Abchasiens, das 1997 humanitäre Hilfe in Höhe von fast 17,5 Mio. Dollar erhalten hatte.³⁰ Im Januar und März 1998 fanden Sitzungen des Koordinationsrats statt. Unter seiner Schirmherrschaft sandten die Vereinten Nationen im Februar 1998 eine Mission nach Abchasien, um eine Liste der mittel- und langfristigen wirtschaftlichen und sozialen Prioritäten aufzustellen. Diese Mission sollte die Möglichkeiten des Wiederaufbaus nach dem Ende des Konflikts einschätzen.

Diese Politik der Zusammenarbeit schuf neue Chancen für den Friedensprozeß, reichte aber nicht aus, um das Verhältnis zwischen Georgien und Abchasien grundsätzlich neu zu gestalten. Die Ankündigung der georgischen Regierung, daß die georgischen Grenztruppen ab dem 1. Juli 1998 anstelle ihrer russischen Kollegen die volle Verantwortung für den Schutz der georgischen Seegrenzen übernehmen würden, führte zu einer scharfen Reaktion von seiten Abchasiens. Die Regierung in Suchum(i) erklärte, sie würde sich jedem georgischen Versuch, in den an ihre Territorien angrenzenden Gewässern zu patrouillieren, widersetzen.³¹ Georgische Guerrillaeinheiten formierten sich 1996 in der "Weißen Legion", die für subversive Aktionen auf abchasischem Territorium verantwortlich zeichnete. Eine neue Einheit mit dem Namen "Waldbrüder" wurde danach gegründet.³² Die georgische Seite beschuldigt Abchasien schwerer Unterdrückung der Zivilbevölkerung in der Region. Am 18. Mai 1998 griffen georgische Guerrillas abchasische Milizen an und töteten etwa 20 Polizisten. Eine abchasische Gegenoffensive gegen georgische Dörfer in Gali endete mit Dutzenden von Toten auf beiden Seiten und der Flucht von etwa 30.000 georgischen Zivilisten, die nach der ersten Flucht während des Krieges von 1992/93 wieder nach Gali zurückgekehrt waren. Abchasische Beschuldigungen, die georgische Regierung unterstütze direkt die georgische Guerilla, und die erneuten Anklagen der georgischen Seite, die abchasische Führung betriebe ethnische Säuberungen, erschwerten die Friedensgespräche mehr denn je zuvor.

Die Vorwürfe beider Seiten mögen gut begründet erscheinen. Unter politischen Beobachtern ist es ein "offenes Geheimnis", daß die Regierung Georgiens die Guerilla unterstützt, auch wenn dies nicht heißen muß, daß sie diese Kräfte ganz unter ihrer Kontrolle hat. Die abchasische Exilregierung, die die georgische Bevölkerung aus Abchasien vertritt, scheint diese Guerilla besonders aktiv unterstützt zu haben. Die abchasische Regierung in Suchum(i) hat es immer abgelehnt, mit den Vertretern dieser Exilregierung zu verhandeln.

³⁰ Siehe S. Neil MacFarlane, Larry Minear und Stephen D. Shenfield, *Armed Conflict in Georgia: A Case Study in Humanitarian Action and Peacekeeping*, Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, Occasional Paper Nr. 21, 1996, im Internet unter <http://www.brown.edu/Departments/>; Joel Boutroue und Stephen Jones, *Prospect for the Return of Internally Displaced Persons and Refugees to Abkhazia. A UNHCR Review of the Situation in Georgia*, Mai 1997.

³¹ UNO Dokument S/1998/375/Add. 1 (13.5.1998).

³² Zu den Kämpfen vom Mai 1998 siehe Besik Kurtanidze, *Guerrillas Keep on Fighting*, in: *Army and Society in Georgia*, Juni 1998, aus dem Internet von cipdd @access.sanet.ge.

Die Konfrontationshaltung beider Konfliktparteien wird schwerlich zu einer friedlichen Lösung führen, deren Kern institutionalisierte Garantien wäre. Ein dauerhafter Friedensschluß würde eine völlig andere Einstellung dem Gebrauch von Gewalt gegenüber voraussetzen. Beide Seiten haben wiederholt erklärt, sie würden sich an friedliche Verhandlungen halten, aber keine der beiden verzichtete auf die Drohung mit militärischer Gewalt, einschließlich verdeckter militärischer Einsätze über die Waffenstillstandslinie hinaus. Daß gegenwärtig weder die georgische noch die abchasische Führung den Einsatz militärischer Mittel als die beste Lösung des Konflikts betrachten, hängt mit der Erfahrung zusammen, die beide mit dem Krieg gemacht haben, als keine der beiden Seiten ihre Ziele mit dem Einsatz von Gewalt erreichen konnte. Ihr gemäßigteres Vorgehen von militärischem Aufbau und gleichzeitigen diplomatischen Initiativen beruht nicht auf einer veränderten politischen Konzeption bezüglich der Behandlung ethnischer Konflikte. Institutionelle Mittel rangieren in georgischen oder abchasischen Debatten nicht weit oben. Und ihre Einstellung der militärischen Gewalt gegenüber basiert ebenfalls nicht auf moralischen Überlegungen. Beide Seiten fühlen sich durch die schweren Menschenrechtsverletzungen der jeweils anderen Seite während und nach dem Konflikt zum Gebrauch von Gewalt berechtigt. Beide sind der Meinung, daß die momentanen Umstände eine ernsthafte Bedrohung ihrer Souveränität und sogar ihrer staatlichen Existenz darstellen. Und dies, so glauben sie, gibt ihnen das Recht, ohne strenge moralische Einschränkungen mit Gewalt gegen die Zivilbevölkerung vorzugehen (Wirtschaftssanktionen gegen Abchasien, wie sie von der GUS im Januar 1996 verhängt wurden, können als eine Sonderform von Gewaltanwendung gegen eine Zivilbevölkerung angesehen werden). Beide Seiten sind auch davon überzeugt, daß es legitim sei, militärische mit diplomatischen Mitteln so zu kombinieren, wie es den jeweils zu erreichenden Zielen am besten zu entsprechen scheint. Eine solche Haltung, die es ermöglicht, zu Gewaltmitteln zu greifen, um jedes politische Problem von größerer Bedeutung zu lösen, wird kaum zu institutionellen Kompromissen führen. Auch wenn Georgien und Abchasien einem ungefähren Kompromiß zustimmen, wonach eine Teilung der staatlichen Gewalten z.B. in einem gemeinsamen föderativen Staat erfolgt, mit einer Mischung von föderativen (von der georgischen Seite vorgeschlagen) oder konföderativen (von Abchasien vorgeschlagen) Prinzipien oder durch eine territoriale Teilung Abchasiens (was der abchasischen Führung zur Zeit unakzeptabel erscheint), kann man sich nur schwer vorstellen, daß eine Friedenslösung von Dauer ist, wenn man sich den Gebrauch von Gewalt nur aus Effizienzgründen versagt.

Ein konföderativer Rahmen erscheint der abchasischen Führung als die einzige annehmbare Möglichkeit. Diese Form der föderativen Gestaltung hieße, daß beide Regierungen unter Beibehaltung der gegenwärtigen staatlichen Strukturen vollkommen souveräne Staaten vertreten würden. Die Beziehungen zwischen beiden beruhte dann auf einem internationalen Vertrag. Jede Form hierarchischer Beziehung zu einer Zentralregierung wird als Form der Unterordnung angesehen und folglich abgelehnt. Die Konföderationsregierung behielte einige repräsentative Funktionen in einer beschränkten Zahl von internationalen Organisationen. Diese Zusammenarbeit würde aber das Prinzip der Souveränität nicht verletzen, da alle Entscheidungen in den Bereichen gemeinsamer Zuständigkeit im Konsens getroffen werden müßten. Institutionen, befugt in Fällen von Meinungsunterschieden zu vermitteln, oder

gemeinsame, durch Volksentscheid mittels direkter Wahlen legitimierte Institutionen kommen im abchasischen Vorschlag nicht vor. In solch einer Konstruktion können Konflikte sehr schnell eskalieren. Abchasien will sich auch den Weg zur Sezession offenhalten. Diese wäre durch den internationalen Charakter der Vertragsbeziehungen erleichtert sowie dadurch, daß beide Föderalstaaten der neuen Konföderation durch die internationale Gemeinschaft als souveräne Staaten und Völkerrechtssubjekte anerkannt wären. Diese Vorstellung von Konföderation beruht nicht auf einer föderalistischen Anschauung, die notwendigerweise eine sehr viel differenziertere Sicht von Souveränität beinhalten müßte, sondern auf der Einschätzung der jetzigen politischen Realität: Die internationale Gemeinschaft weigert sich, irgendwelche Grenzveränderungen oder eine mit Gewalt herbeigeführte Sezession anzuerkennen. Auch Rußland hat wirkungsvollen Druck auf Abchasien ausgeübt, das Prinzip eines gemeinsamen Staates mit Georgien anzuerkennen und eine gewisse Flexibilität in den Verhandlungen an den Tag zu legen. Ohne die geringste Aussicht auf friedliche Verhandlungen wäre der Einsatz von Gewalt unvermeidlich, was sowohl den russischen Interessen in der Region wie auch der kleinen und verwundbaren abchasischen Nation nur Schaden zufügte. Daß Abchasien bislang noch nicht offiziell seine Unabhängigkeit erklärt hat, läßt sich nur durch solche "pragmatischen" Überlegungen erklären.

Für viele Abchasen, die die Stärke politischer Institutionen vor allem unter dem Gesichtspunkt der Machtverhältnisse und weniger in rechtlicher Sicht beurteilen, garantiert Föderalismus keineswegs, daß die Minderheiten nicht durch die Mehrheit beherrscht werden. Föderative Verfassungen mögen wohl eine Klausel enthalten, daß jede Statusänderung einer föderativen Einheit ohne deren Beteiligung am Entscheidungsprozeß oder gar ihrer Zustimmung unmöglich ist. Die Abchasen haben aber die Erfahrung gemacht, daß Verfassungsgarantien in der ehemaligen Sowjetunion nicht viel besagten. Ein Wechsel der Zentralregierung – die Abchasen erinnern sich sehr wohl daran, daß Gamsachurdia 1991 mit mehr als 86 % der Stimmen gewählt worden war, um ein paar Monate später gestürzt zu werden – könnte dann zu neuen bewaffneten Konflikten zwischen Zentrum und Minderheiten führen. Es wäre nicht vorherzusehen, auf welcher Seite Rußland dann stünde. Vorhersehen kann man allerdings sehr wohl die Haltung der westlichen Regierungen: Die Erfahrungen Tschetscheniens (1994) und des Kosovos (1998) zeigen sehr deutlich, daß sie allgemein nicht bereit sind, in solchen Sezessionskonflikten in die inneren Angelegenheiten eines europäischen Landes einzugreifen oder mehr zu tun, als diplomatische Vermittlung in Gang zu setzen. Ein militärischer Einsatz der NATO im Kosovo würde in der Tat eine neue – und auch hochproblematische – Konzeption des Eingreifens in die inneren Angelegenheiten eines Staates bedeuten. Nur internationale Garantien, die spezifisch auf Föderationen zugeschnitten sind, könnten die Unfähigkeit traditioneller institutioneller Methoden bei der Lösung bewaffneter Konflikte in solchen Staatsgebilden überwinden. Solche Garantien müßten es auch unmöglich machen, den politischen Status einer Föderationseinheit herabzusetzen oder gar aufzuheben. Diese Art von Sicherheiten bezüglich der inneren Struktur eines Staates befindet sich nicht unter den traditionellen internationalen Garantien, die von anderen Staaten, der OSZE oder vom UN-Sicherheitsrat gegeben werden. Sie entsprechen aber wohl den politischen Prinzipien, auf denen das Daytoner Abkommen für Bosnien beruht.

Die abchasische Führung weist die meisten georgischen Vorschläge für eine föderale Reform zurück. Georgische Angebote "der maximalen Form von Autonomie" für Abchasien werden von der Führung in Suchum(i) abgelehnt. Aus der Sicht Abchasiens steht "Autonomie" im Gegensatz zu "souveräner Staatlichkeit". Die Vorschläge werden als neuer Versuch gewertet, Abchasien Tbilisi unterzuordnen. Und das georgische Angebot, dem abchasischen Präsidenten das Amt des Sprechers einer zweiten Kammer zu geben, die in einem föderativen Rahmen geschaffen werden müßte, bedeutet einer abchasischen Führung wenig, die eine Konföderation mit international anerkanntem Status als souveräner Staat anstrebt. Schewardnadses Hinweis, daß ein gemeinsamer föderativer Staat Abchasien volle Steuerautonomie³³ gewähren würde, erscheint in der abchasischen Sicht als ein nur nebensächlicher Punkt.

Was nun Georgien betrifft, so folgte dem Krieg mit Abchasien ein Krieg mit Südossetien und ein Bürgerkrieg unter den Georgiern selbst. Das Land wurde in den ethnischen Kriegen besiegt und überlebte den Bürgerkrieg als unabhängiger Staat nur, weil es Rußland gegenüber sehr große Zugeständnisse bezüglich seiner Souveränität machte. Die gegenwärtige Führung möchte nicht das Risiko eingehen, daß Rußland in Konflikten Georgiens mit seinem autonomen Landesteil Adžarien oder ethnischen Minderheiten auf seinem Territorium noch einmal als Vermittler eingreift und Friedenstruppen entsendet. Unter den gegenwärtigen Umständen, wo der Zuschnitt der staatlichen Strukturen aus dem einheitlichen Charakter des Staates stammt, könnte eine Dezentralisierung das Risiko des Zerfalls enthalten. Georgien ist noch nicht bereit, die Gefahr politischer Instabilität auf sich zu nehmen, indem es föderative Staatsstrukturen schafft, mit denen die Souveränität unter verschiedenen Einheiten aufgeteilt würde (Südossetien, Adscharien, verschiedene georgische Regionen). Die föderative Option käme nur dann in Frage, wenn sie zu einer Wiedervereinigung mit Abchasien führte, ohne die immer noch labile politische Stabilität in Georgien zu gefährden.

Aus georgischer Sicht sind Föderalisierung und nationale Vereinigung zwei Seiten eines politischen Prozesses, der die politische Stabilität des Landes wiederherstellen würde. Diese Meinung muß man mit in Betracht ziehen, wenn man erklären will, warum Föderalisierung und Vereinigung bis jetzt nicht gelungen sind. Die georgische Führung macht keine Anstalten, das Land in einem ersten vorbereitenden, zur Vereinigung führenden Schritt zu föderalisieren. Eine solch radikale Reform bezüglich des politischen Status der ethnischen Minderheiten wäre für das politische Establishment kaum annehmbar. Für Abchasien ist dies ein weiterer Beweis dafür, daß das georgische Volk nicht bereit ist, mit anderen ethnischen Gruppen in einem gemeinsamen Staat zu leben.

In Georgien hat die Idee geteilter Souveränität wenig Bedeutung für eine politische Führung, die ausschließlich aus Georgiern besteht. Die Georgier machen 69 % der Bevölkerung aus. Das heißt, daß die restlichen 31 % der Bevölkerung in der Zentralregierung praktisch nicht

³³ Le Monde, 1.7.1998.

vertreten sind.³⁴ Es ist nicht klar, ob und wie die Regierung in Tiflis bereit ist, seinen zahlreichen Minderheiten gegenüber Zugeständnisse zu machen, wenn es um die Verteilung von Posten in der Verwaltung und Zentralregierung geht. Es gibt zwar in der Tat keine rechtlichen Vorgaben, die eine Vertretung der Minderheiten einschränken, und auch die politischen Führungen dieser Minderheiten bemühen sich nicht immer um eine Beteiligung an der Zentralmacht (eine wichtige Barriere dagegen ist der ausschließliche Gebrauch des Georgischen als offizieller Sprache), aber es scheint auch keine Versuche zu geben, diese Form der kulturellen und politischen Ausgrenzung zu beheben. Die Abwesenheit demokratischer Strukturen auf der Ebene der örtlichen Regierung – die Macht im Kreis und in den kleinen Städten liegt fast überall in den Händen von Verwaltungsleitern, die von oben her eingesetzt wurden³⁵ – ist kein gutes Zeichen für die georgische Fähigkeit zur Reform.

Russische Alternativen

Die gegenwärtige Politik Moskaus beruht auf der sowjetischen Vergangenheit, die Rußland mit Georgien und Abchasien teilt.³⁶ Die Konflikte zwischen "Konservativen" und "Demokraten" in der Periode der Perestroika, zwischen den alten sowjetischen und neuen russischen Eliten in der Frage der russischen Souveränität – die im Dezember 1991 mit der Auflösung der Sowjetunion endete –, und zwischen der Exekutive und Legislative im neuen russischen Staat – die im Oktober 1993 zugunsten des russischen Präsidenten entschieden wurde –, hatten alle weitreichende Folgen für Moskaus Haltung zum Südkaukasus. Die gegenwärtige russische Politik gegenüber dieser Region kann gemäß den besonderen institutionellen Interessen der verschiedenen beteiligten Akteure (einschließlich des Präsidenten, des Außen- und Verteidigungsministeriums, der Grenztruppen, der Duma und sogar eines der wichtigsten sogenannten Oligarchen: Boris Berezovskij in der Rolle des geschäftsführenden GUS-Sekretärs) unterschieden werden. Man geht im allgemeinen davon aus, daß die verschiedenen außenpolitischen Spieler auf der innenpolitischen Bühne bei unterschiedlicher Meinung in konkreten Einzelheiten gemeinsame geopolitische und geowirtschaftliche Vorstellungen haben und bei ihrem Einfluß auf die russische Politik allgemeine Interessen Rußlands berücksichtigen müssen. Insofern kann man in der Tat von einem

³⁴ Zum Vergleich: die Flamen stellen etwa 60 % der belgischen Bevölkerung – 9 % weniger als die Georgier in Georgien –, aber besetzen nur die Hälfte der Ministerposten in der Zentralregierung, eine proportionale Vertretung im Parlament und belegen Ämter in der Bundesverwaltung gemäß einer Quote, die zwischen den beiden größten belgischen Gemeinschaften ausgehandelt wurden. Als ein weiterer Vergleich mit einem demokratischen Land, in dem die demographische Mehrheit einer bestimmten nationalen Gruppe oder Sprachengruppe kein Machtmonopol im Staat oder nur die politische Mehrheit besitzt, ist die Schweiz. 64 % der Schweizer Bevölkerung sprechen Deutsch, 19 % Französisch, 8 % Italienisch und etwa 9 % eine andere Sprache. Thomas Fleiner, Föderalistische und demokratische Institutionen und Verfahren zur Lösung ethnischer Konflikte, in: Slobodan Samardzic und Thomas Fleiner (Hrsg.), Föderalismus und Minderheitenproblem in multiethnischen Gemeinschaften. Eine vergleichende Analyse über die Schweiz und Jugoslawien, Publications de l'Institut du Fédéralisme Fribourg Suisse, 1995, S. 50.

³⁵ UNDP, Human Development Report: Georgia 1997, Tbilisi.

³⁶ Zur russischen Georgien- und Abchasienpolitik siehe: Dov Lynch, The Conflict in Abkhazia. Dilemmas in Russian Peacekeeping Policy, The Royal Institute of International Affairs, Discussion Paper 77, 1998.

russischen Standpunkt sprechen, auch wenn verschiedene Akteure der russischen Innenpolitik ihre eigene außenpolitische Agenda vertreten.

Die russischen Interessen hängen vor allem mit der Bedeutung der Stabilität des südlichen Kaukasus für den Nordkaukasus zusammen (wobei die Stabilität in Dagestan eine Hauptsorge ist), mit seiner Nähe zur Türkei – die schon eine sehr aktive militärische Zusammenarbeit mit Georgien betreibt – und mit den Ausfuhrwegen der natürlichen Ressourcen der kaspischen Region. Was Abchasien angeht, so sind die militärisch wichtigen 200 km Küste am Schwarzen Meer und die Stationierung russischer Truppen die wichtigsten Punkte. Von Rußland aus gesehen ist es nicht leicht zu bestimmen, ob seine Interessen eher mit dem gegenwärtigen Status quo gewahrt wären oder durch einen Friedensvertrag und die Gründung eines gemeinsamen georgisch-abchasischen Staates.

Der gegenwärtige Zustand hat einige Vorteile gegenüber einem Friedensabkommen. Die aktuelle Lage führt dazu, daß beide Seiten stark von Rußland abhängig sind, während eine Friedensregelung Georgiens westliche Orientierung stärken würde. Westliche Regierungen haben wiederholt erklärt, daß sie den südlichen Kaukasus nicht als Teil der russischen Einflußsphäre betrachten können. Außerdem haben sie deutlich gemacht, daß wachsende Investitionen in dieser Region unweigerlich ihre allgemeine politische und militärische Präsenz in der Region vergrößern würde. Dies wäre nicht zum Vorteil Rußlands. Ebenso wäre es nicht zum russischen Vorteil, wenn die abchasische Führung nicht mehr so stark von russischer Unterstützung abhinge. Einige politische Kräfte Abchasiens werben für eine von Rußland unabhängige kaukasische Konföderation, in der die Völker des Nordkaukasus, mit denen die Abchasen in gleichberechtigter Beziehung verkehren, eine herausragende Rolle spielen sollen. Nach einer Erklärung des amtierenden Ministers für Nationalitäten und Föderative Beziehungen, Vjačeslav Michajlov, vom April 1998, geht "ein ernster Kampf für die Schaffung eines einheitlichen Kaukasus, aber ohne Rußland vonstatten". Seiner Meinung nach stellt die kaukasische Region die größte Gefahr für die territoriale Integrität Rußlands dar.³⁷

Wichtig sind auch die Folgen der Stabilität für mögliche Investitionen in die "westliche" Ölroute von Baku nach Supsa, die die nördliche Strecke nach Novorossijsk umgeht. Georgische Beobachter weisen darauf hin, daß Rußland deutliche Vorteile davon hat, die labilen Verhältnisse an seinen südlichen Grenzen zu erhalten. Schewardnadse selbst, der früher einmal bestritten hat, daß Moskau den ethnischen Streit in Georgien geschürt haben soll³⁸, stellte

³⁷ Turkestan Newsletter, Bd. 98, 15.4.1998.

³⁸ In einem Interview mit *Nezavisimaja gazeta* am 15.10.1991 (vor dem Putsch, der zum Sturz des georgischen Präsidenten Gamsachurdia führte) antwortete er auf die Frage eines Journalisten, ob er glaube, daß der Konflikt in Süd-Ossetien vom KGB angestiftet worden war: "Nein, das glaube ich nicht. Ich schließe das aus. Das Zentrum hat kein Interesse daran, daß Georgier und Osseten unter solch gespannten Beziehungen leben. Von Nagornyj Karabach sagte man auch, das habe das Zentrum inszeniert. Ich aber saß in jenem Politbüro. Dort wurde regelmässig berichtet, Informationen traten ein... Vielleicht waren wir zu unentschlossen, gewiss, aber die Annahme, der Kreml habe die nationalen Zusammenstöße befördert, schließe ich aus." (Die deutsche Übersetzung dieses Interviews wurde veröffentlicht unter: Eduard Schewardnadze im Gespräch mit Andrej Karaulow, *Berliner Debatte* INITIAL, 2-1992, S. 70.)

mehrmals eine Verbindung zwischen den Anschlägen auf sein Leben und dem "Öl-Spiel" im Kaukasus her.

Rußland hat allerdings zunehmend Schwierigkeiten, den gegenwärtigen Stand der Dinge in Abchasien zu rechtfertigen. Georgien hat wiederholt die Rechtmäßigkeit der GUS in Frage gestellt, die sich mehrmals als unfähig erwiesen hat, das Problem der territorialen Sezession in Mitgliedstaaten zu lösen. Es ist unwahrscheinlich, daß sich Georgien zu irgendeiner vertieften Form der regionalen Integration mit Rußland bereitfinden wird – eine der wenigen Optionen, die Rußland noch hat, um in der Weltpolitik eine herausragende Rolle zu spielen –, solange die GUS die Mindestanforderungen einer Sicherheitsorganisation nicht erfüllt. Wirtschaftlich gesehen könnte Rußland von einer Friedensregelung profitieren, weil sich dadurch die Entwicklungsmöglichkeiten Südrußlands erhöhen. Eisenbahn und andere Verkehrswege durch Abchasien würden dem Handel zwischen Rußland, Georgien und der Türkei zugute kommen. Die Tatsache, daß Stabilität in der Region auch die Stellung anderer wirtschaftlicher Akteure stärken würde, sollte in russischen Berechnungen keine so große Rolle spielen, da deren wirtschaftliche Präsenz sowieso schon in allen Ländern des Nahen Auslands gegeben ist. Stabilität in Abchasien könnte für die westliche und nördliche Strecke neue Möglichkeiten eröffnen. Unter den Vorschlägen für Pipelines durch Abchasien befindet sich auch eine Verbindungsstrecke zwischen der "westlichen" Baku-Supsa-Route und dem "nördlichen" Weg nach Novorossijsk. Der ehemalige Militärhafen Otschamtschira in Abchasien, jetzt unter russischer Kontrolle, besitzt als Ausfuhrhafen für Öl angeblich Vorteile vor Supsa (da hier größere Öltanker anlegen können) und Novorossijsk (dank besserer Wetterbedingungen). Die Wiederaufwertung dieses Hafens, seine Umwandlung in einen Ölhafen und seine Anbindung an die Verbindung zwischen beiden Pipelinestrecken würde als Teil eines Nachkriegsprogramms die Lagerungskapazitäten und die allgemeine Flexibilität des Öltransportsystems erhöhen.³⁹

Aus dem oben Gesagten kann man schließen, daß Rußland Vorteile davon hätte, den Status quo zu erhalten, und ebenso davon, Georgiens Standpunkt in den Verhandlungen zu unterstützen. Doch liegt im Gegensatz zu den Behauptungen mancher Beobachter der "Schlüssel zu einer Friedensregelung" nicht in Moskau. Der Hauptgrund ist, daß ein dauerhafter Frieden Abchasien nicht aufgezwungen werden kann, wenn er langfristig Erfolg haben soll. Institutionelle Stabilität auf der Basis föderativer Prinzipien erfordert nicht nur eine klare Abgrenzung der Gewalten, sondern auch sichere Zugeständnisse dort, wo eine solche Abgrenzung nicht gezogen werden kann. Eine derartige Übereinkunft kann man nicht erwarten, wenn eine der beiden Parteien bereit ist, Gewalt zu gebrauchen, oder im Falle einer politischen Krise auf militärische Unterstützung von außen setzt. Das heißt, Rußlands militärische Macht, den Konflikt zu beenden oder einen Durchbruch in den Verhandlungen zu erzielen, ist begrenzt.

³⁹ Siehe UNDP, United Nations Needs Assessment Mission to Abkhazia, Georgia, März 1998, S. 16-17.

Politische Alternativen des Westens

Die westlichen Regierungen unterstreichen die wichtigen Interessen, die sie in der kaspischen Region haben, und die Notwendigkeit, die verschiedenen Konflikte im Südkaukasus zu lösen. Strategische Sicherheitsinteressen an der Energieversorgung genügen allerdings nicht, um eine hohe westliche Beteiligung z.B. an den Friedenstruppen zu sichern. Eine solche Form militärischer Präsenz könnte nach den schwierigen Verhandlungen um die NATO-Erweiterung eine neue Konfrontation mit Rußland heraufbeschwören. Die gegenwärtige westliche Politik in diesem Konflikt geht nicht über die Anwesenheit militärischer Beobachter in Abchasien, diplomatische Initiativen des Sicherheitsrats, humanitäre Hilfe für die abchasische Bevölkerung und die georgischen Flüchtlinge aus Abchasien sowie Pläne für finanzielle Unterstützung für ein Wiederaufbauprogramm in Abchasien hinaus.

Für die Annahme, daß Pipelines die Sicherheit einer Region fördern, gibt es Gegenbeispiele. So hat Angola mit seinem großen Ölreichtum zwanzig Jahre Bürgerkrieg hinter sich, der seine gesamte Wirtschaft einschließlich der Infrastruktur und der industriellen Basis zerstörte. Dabei hatten Ölfirmen wie Chevron (die auch in Georgien und der kaspischen Region sehr präsent ist) keine schwerwiegende Unterbrechung des Ölflusses zu befürchten gehabt. Ölfirmen haben nicht unbedingt die gleichen Sicherheitsängste wie die lokale Bevölkerung oder die Regierungen, einschließlich der des eigenen Landes. Unter der Regierung Reagan, die die UNITA-Rebellen gegen die angolansiche MPLA-Regierung unterstützte, war es Chevron gestattet, weiter Öl zu produzieren, auch wenn die Hälfte davon benutzt wurde, um die militärischen Bemühungen der angolansichen Regierung gegen die Rebellen zu unterstützen. Ölfirmen können ihre Entscheidungen gemäß der Sicherheit ihrer Geschäftsinteressen eigenständig und unabhängig von der jeweiligen militärischen Zusammenarbeit ihrer Regierung treffen. Kubanische Truppen, die nach Angola gesandt wurden, um das sozialistische Lager gegen die imperialistischen Kräfte zu unterstützen, haben damals die Anlagen von Chevron gegen Angriffe der MPLA-Truppen in der angolansichen Enklave von Cabinda verteidigt.⁴⁰

Algerien ist ein anderes Beispiel dafür, daß die Exporte von Rohstoffen wie Gas und Öl nicht unbedingt durch Bürgerkriege bedroht werden müssen. Aus wirtschaftlicher Sicht wird Algerien in sogenannte "nützliche" und "nutzlose" Zonen aufgeteilt. In den nutzlosen Zonen können Massaker stattfinden, ohne daß die westeuropäischen Energieinteressen von ihnen direkt bedroht wären. Abchasien läuft Gefahr, zum "nutzlosen" Teil des Kaukasus zu werden. Kämpfe wie die im Kreis Gali im Mai 1998 mögen zwar Zehntausende von Menschen in die Flucht schlagen, stellen aber keine direkte Bedrohung der Ölexporte dar. Nur schwere bewaffnete Zusammenstöße – Poti und Supsa liegen nur einige Meilen südlich der georgisch-abchasischen Grenze und innerhalb der Reichweite der Artillerie – könnten den westlichen

⁴⁰ International Herald Tribune, 26.6.1998. Diese Idee wurde auf einem Treffen zwischen dem abchasischen Ministerpräsidenten Sergej Bagapsch und russischen verantwortlichen Politikern im Januar 1997 als für beide Seiten von Vorteil erachtet. Siehe RFE/RL Caucasus Report, Bd. 1, Nr. 1, 3.3.1998.

Ölinteressen schaden. Im Fall des Konflikts zwischen Georgien und Abchasien sollte eine solche Gefahr nicht außer acht gelassen werden.⁴¹

Westliche Regierungen vertreten in der kaukasischen Region auch keine ausschlaggebenden moralischen Interessen. Der georgisch-abchasische Konflikt berührt die moralische Empfindung der westlichen Öffentlichkeit nicht in dem Maße, wie es das Gemetzel in Bosnien oder in Tschetschenien getan hat und die Kämpfe im Kosovo weiterhin tun. Die erneuten Kämpfe im Kreis Gali vom Mai 1998 wurden in den westlichen Medien kaum erwähnt. Die Flucht von 30.000 Zivilisten aus der Region als unmittelbare Folge dieser Zusammenstöße ist im Westen kein Thema (die Weltbank zählt weltweit nicht weniger als 3,5 Mio. Vertriebene für das Jahr 1997 als Folge von Konflikten⁴²). Georgien und Abchasien sind Teil des Sicherheitsraums der OSZE. Dieser ist eine institutionelle Wirklichkeit und bildet die Grundlage für die Politik der Zusammenarbeit internationaler Organisationen wie z.B. die der NATO mit ihrem Programm "Partnerschaft für den Frieden" ("PfP"). Für die Öffentlichkeit, vor der die westlichen Entscheidungsträger ihre politischen Prioritäten rechtfertigen müssen, ist dieses Konzept der OSZE aber immer noch reichlich abstrakt. Das westliche Engagement auf dem Balkan läßt sich viel leichter erklären. Im Juni 1998 kam einer von drei Anwärtern auf den Status eines politischen Flüchtlings aus dem Kosovo.⁴³ Man erwartet nicht, daß viele Flüchtlinge aus dem Kreis Gali in Westeuropa um politisches Asyl bitten.

Der Mangel an ernsterem westlichen Engagement im georgisch-abchasischen Konflikt bedeutet nicht, daß westliche Politik gegenüber diesem Konflikt überhaupt nicht existierte. Drei Ebenen der Beteiligung sind hier zu unterscheiden. Erstens gibt es Militärbeobachter, die an der Beobachtermission der UNO (UNOMIG) in Georgien und Abchasien teilnehmen. Einige westliche Regierungen beteiligen sich aktiv an der militärischen Zusammenarbeit mit Georgien, die unvermeidlich wichtige Folgen für das Machtgleichgewicht in der Region hat. Zweitens unterstützen die Vereinigten Staaten, Deutschland, Großbritannien und Frankreich die Vermittlungsbemühungen der UNO und bilden zusammen mit Rußland die "Freunde des Generalsekretärs in der georgischen Frage". Drittens sind westliche Regierungen und internationale Institutionen willens, dem wirtschaftlichen Wiederaufbau Abchasiens im Rahmen eines Programms für die Zeit nach dem Konflikt beträchtliche Hilfe zukommen zu lassen.

Westliche Militärpolitik gegenüber Georgien

Die militärische Präsenz des Westens in der Konfliktzone beschränkt sich gegenwärtig auf die Entsendung von militärischen Beobachtern im Rahmen der UNOMIG. Hier ist auf die relativ starke Beteiligung der EU hinzuweisen. Im Oktober 1997 kamen von 109 Offizieren vier aus

⁴¹ Rajan Menon, *Treacherous Terrain: The Political and Security Dimensions of Energy Development in the Caspian Sea Zone*, NBR Analysis, Bd. 9, Nr. 1, Februar 1998, S. 27-28.

⁴² The World Bank, *Post-Conflict Reconstruction. The Role of the World Bank*, Washington D.C., 1998, S. 15.

⁴³ Frankfurter Allgemeine Zeitung, 8.7.1998.

Amerika und 40 aus Ländern der EU.⁴⁴ Westliche Länder haben sich bis heute geweigert, eine Politik zu unterstützen, die den Frieden in der Region mit militärischen Mitteln erzwingt. Die georgischen Truppen haben innerhalb der Zusammenarbeit im Rahmen des NATO-Programms Partnerschaft für den Frieden keine solche militärische Ausbildung bekommen, weil Georgien dies nicht wollte. Washington hat nicht ausgeschlossen, daß es eine Truppe zur Erhaltung des Friedens unterstützen wird, die nicht nur auf russische Kontingente beschränkt bliebe (die Ukraine und die Türkei haben schon ihr Interesse zum Ausdruck gebracht, sich an einer solchen Truppe zu beteiligen), aber nur unter der Bedingung, daß ein Abkommen zustande kommt und daß "es einen Frieden gibt, den man erhalten kann". Der amerikanische Sondergesandte für die Neuen Unabhängigen Staaten, Stephen Sestanovitch, erklärte im Juni 1998, daß Washington die Durchsetzung des Friedens nach dem von Georgien vorgeschlagenen "bosnischen Modell" nicht für eine durchführbare Option hält.⁴⁵ Die Stationierung einer Friedenstruppe am Schwarzen Meer unter der Schirmherrschaft des NATO-Programms Partnerschaft für den Frieden, wie es der stellvertretende türkische Generalstabschef Cevik Bir im Juni 1998 vorschlug (auf der Grundlage des im März 1998 vereinbarten Modells der regionalen Friedenstruppe für den Balkan⁴⁶), schien Washington auch keine gute Lösung zu sein.⁴⁷ Die Staaten am Schwarzen Meer sind geteilter Meinung, wenn es um die Frage geht, welche Elemente militärischer Sicherheit in die Zusammenarbeit der Region am Schwarzen Meer mit eingeschlossen werden sollen. Was die westliche Beteiligung an friedenserhaltenden Truppen nach einem Friedensabkommen angeht, so ist man allgemein der Ansicht, daß keine Streitmacht von außen in der Lage wäre, in der Region ohne ausreichende Infrastruktur zu operieren und daß die Entwicklung einer solchen Infrastruktur weitreichende Konsequenzen für Rußlands Sicherheit an seinen südlichen Grenzen hätte.⁴⁸ Es ist unwahrscheinlich, daß sich westliche Regierungen ähnlich hohe Verluste leisten könnten, wie sie russische Truppen während ihrer Friedensmissionen in den letzten Jahren erlitten haben. Zwischen 1994 und Mai 1998 wurden 57 russische Militär-angehörige durch politisch motivierte Anschläge in Abchasien getötet.⁴⁹ Westliche Regierungen waren nicht begeistert, als Georgien andeutete, man solle die russischen Truppen von der Waffenstillstandslinie abziehen. Ohne die Anwesenheit von Friedenstruppen würde der Konflikt zwischen georgischen und abchasischen Streitkräften sicherlich wieder aufbrechen⁵⁰, ohne daß es eine Möglichkeit gäbe, eine Lösung auf dem Schlachtfeld durchzusetzen oder die russischen Truppen durch andere zu ersetzen.

⁴⁴ UNO Dokument S/1997/827 (28.10.1997).

⁴⁵ RFE/RL Newline, Bd. 2, Nr. 106, Teil I, 4.6.1998.

⁴⁶ Turkistan Newsletter, Bd. 98, 27.7.1998, per E-mail von sota @euronet.NL.

⁴⁷ RFE/RL Caucasus Report, Bd. 1, Nr. 21, 21.7.1998.

⁴⁸ Zur russischen Sichtweise einer NATO-Erweiterung in den Kaukasus hinein siehe Nezavisimaja gazeta, 24.7.1998.

⁴⁹ UNO Dokument S/1998/375/Add. 1 (13.5.1998).

⁵⁰ UNO Dokument S/1997/827 (28.10.1997).

Die NATO ist gegenwärtig nicht direkt am georgisch-abchasischen Konflikt beteiligt. Die militärische Zusammenarbeit zwischen Georgien und den NATO-Mitgliedern Türkei, Griechenland, Großbritannien, USA und Deutschland ist auf die traditionellen Aktivitäten im Rahmen der Partnerschaft für den Frieden beschränkt (z.B. militärische Übungen, Ausbildungsprogramme in Militärschulen oder Unterstützung für die georgischen Grenztruppen, einschließlich einer Lieferung von Kuttern für die Küstenwache). Diese Aktivitäten stärken die Position Georgiens in den Verhandlungen mit Rußland über die Zukunft Abchasiens, da sie eine Alternative zur georgischen Militärkooperation mit Moskau bieten. Auf dem Treffen der Staatsoberhäupter der GUS in Bischkek im Oktober 1997 weigerte sich Georgien, eine Vereinbarung über Ausbildung und Vorbereitung von qualifizierten Offizieren für die Grenztruppen zu unterzeichnen, weil dies angeblich die Möglichkeit verringerte, sie in den USA, der Türkei und in anderen NATO-Ländern zu trainieren.⁵¹ Diese Zusammenarbeit hat dazu beigetragen, 1998 die russischen Truppen an der Grenze zur Türkei und an der georgischen Schwarzmeerküste durch georgische zu ersetzen.

Der von der NATO im Mai 1997 zur Vertiefung der PfP-Kooperation gegründete Euro-Atlantische Partnerschaftsrat bietet der georgischen Regierung ein diplomatisches Forum, mit dem ein größeres Engagement westlicher Länder (nicht beschränkt auf westliche Freunde des Generalsekretärs) in Sachen georgischer Sicherheitspolitik herbeigeführt werden könnte. Rußland befürchtet, daß der Partnerschaftsrat die Rolle der OSZE, in der es eine sehr viel stärkere Position hat, an den Rand drängt. Rußland hat deshalb keinerlei Grund, Georgien (oder andere mit dem Problem der Sezession konfrontierte GUS-Länder wie Moldawien oder Aserbaidschan) dabei zu ermutigen, dieses von westlichen Ländern beherrschte Forum umfassend zu nutzen. Georgien ist nicht das einzige Land, das versucht, die militärischen Institutionen des Westens an den Fragen der kaukasischen Region zu beteiligen. Während eines Treffens des Partnerschaftsrats in Luxemburg im Mai 1998 sprach, laut "Moskovskie novosti", der aserbaidshanische Außenminister Tofik Zulfugarov die Möglichkeiten einer Stationierung von NATO-Friedenstruppen zwischen Armenien und Aserbaidschan an.⁵² Georgien könnte sich entweder um eine engere militärische Kooperation mit der Ukraine oder mit den sogenannten GUAM-Ländern (außer Georgien noch die Ukraine, Aserbaidschan und Moldawien) im Rahmen des Partnerschaftsrats und des PfP bemühen.

Westliche Unterstützung für die Vermittlung der UNO

Anfangs war die Beziehung zwischen Rußland und der UNO gespannt. 1994 hatte Rußland gehofft, daß seine Truppen in Abchasien und anderen Konfliktregionen der ehemaligen Sowjetunion als "Blauhelme" operieren könnten.⁵³ Die westlichen Mitglieder des Sicherheitsrats waren aber mit dieser Form der Legitimation russischer Sicherheitsinteressen in Rußlands

⁵¹ Siehe *Nezavisimaja gazeta*, 9.10.1997.

⁵² RFE/RL Newline, Bd. 2, Nr. 130, 9.7.1998.

⁵³ Dmitri Danilov, *Russia's Search for an International Mandate in Transcaucasia*, in: Bruno Coppieters (Hrsg.), *Contested Borders in the Caucasus*, a.a.O., S. 137-151.

"nahe Ausland" nicht einverstanden, wohl aber mit der Stationierung russischer Friedenstruppen in Abchasien. Im Januar 1994 sprach der Sicherheitsrat von der Möglichkeit einer multinationalen Streitkraft, die nicht unter das Kommando der UNO fiele, deren Operationen aber von UNOMIG beaufsichtigt würden.⁵⁴ Im gleichen Jahr wurde dieser Plan auch durchgeführt.

Die Rolle der UNO als Vermittler wurde seit Frühling 1995 zugunsten Rußlands weiter eingeschränkt. Die Unfähigkeit des russischen "Helfers", einen wirklichen Fortschritt bei den Verhandlungen zu erzielen oder das Leben der in den Kreis Gali zurückgekehrten Georgier zu schützen, führte jedoch zunehmend zur Unzufriedenheit Georgiens. Dies fand vielfältigen Ausdruck – entweder durch Eduard Schewardnadse selbst oder durch führende Politiker der Regierung und des Parlaments Georgiens. Sie verkündeten wiederholt, daß Georgien sich um Alternativen zu Rußland als Vermittler und Friedenserhalter umsehen würde. Man griff auch wiederholt auf die Drohung zurück, daß Georgien eine weitere Stationierung von friedenserhaltenden Streitkräften in Abchasien ablehnen würde oder daß das georgische Parlament sich weigern könnte, die Vereinbarungen bezüglich russischer Stützpunkte auf georgischem Boden zu ratifizieren. Wie andere führende GUS-Politiker betonte der georgische Präsident auch die Notwendigkeit, wirksamere Lösungsmechanismen im Rahmen der GUS zu finden. Georgische Politiker drohten unumwunden, daß Georgien die russischen Interessen bei einer Vereinbarung mit Tschetschenien nicht beachten könnte, wenn Rußland sich über die georgischen Interessen in Abchasien hinwegsetzt.⁵⁵

Die georgische Regierung hat Szenarien der Friedensregelung vermieden, aus denen Rußland ausgeklammert würde. Westliche Regierungen könnten Rußland ohnehin nicht als Vermittler ersetzen oder selber Friedenstruppen ins Land schicken. Im Januar 1996 wurde Deutschland beim Sicherheitsrat vorstellig und nannte die Russische Föderation als Vermittler unverzichtbar und "am besten geeignet, die abchasische Seite dazu zu bringen, wirklich zuzuhören".⁵⁶ Westliche Regierungen kamen allerdings darin überein, auf Rußland Druck auszuüben, um konkretere Ergebnisse zu erzielen. Sie versuchten auch, mehr Kontrolle über die russischen Friedenstruppen in Abchasien zu gewinnen. In diesem Zusammenhang steht auch das Ersuchen eines Vertreters der Tschechischen Republik, am 12. Januar 1995 vor der UNO vorgetragen, daß Rußland die Ratsmitglieder während informeller Beratungen informieren sollte, um besseren Einblick in das Vorgehen der Friedenstruppen zu gewinnen.⁵⁷

"Freunde Georgiens" oder "Freunde des Generalsekretärs in der georgischen Frage"

Die "Freunde" des UNO-Generalsekretärs bestehen aus einer kleinen Gruppe von Staaten, die den Generalsekretär zu bestimmten Themen, normalerweise im Zusammenhang mit einer Kri-

⁵⁴ Olivier Paye und Eric Remacle, a.a.O., S. 113.

⁵⁵ Ekaterina Tesemnikova, Maschadov smestil svoego polpreda v Abchazii, Nezavisimaja gazeta, 20.12.1997.

⁵⁶ UNO Dokument S/PV 3618 (12.1.1996).

⁵⁷ 3488. Sitzung des Sicherheitsrats, 12.1.1995, UNO Dokument S/PV.3488.

se, beraten. Eingesetzt wurde diese Form der Beratung 1989 für El Salvador, 1993 für Haiti, 1993 für die Westliche Sahara und 1994 für Guatemala. Eine Gruppe von "Freunden" soll helfen sicherzustellen, daß die internationale Gemeinschaft eine bestimmte bewaffnete Auseinandersetzung im Auge behält und die Konfliktparteien wissen, daß sie im Rampenlicht stehen. Die Gruppe kann auf die Parteien Druck ausüben, ein unparteiliches Element im Friedensprozeß sein, UNO-Beschlüsse unterstützen und auch nach dem Rückzug der UNO den Friedensprozeß überwachen. Die Wirksamkeit dieser Institution hängt unter anderem davon ab, inwieweit es den Mitgliedern der Gruppe gelingt, zu einem Konsens zu kommen.⁵⁸

Die georgische Regierung hat von Beginn an unter den westlichen Mitgliedern der "Freunde des Generalsekretärs" Unterstützung mobilisiert, um der russischen und abchasischen Regierung zu zeigen, daß sie in der internationalen Gemeinschaft einen starken Rückhalt haben. Die westlichen "Freunde des Generalsekretärs" haben auch einige kritische Punkte gegenüber der georgischen Seite angemeldet (z.B. insistierten sie bei der georgischen Regierung, keine Landminen im Kreis Gali zu verwenden). Im allgemeinen übernahmen sie aber die Rolle, die Georgien ihnen zugedacht hat. Manche westliche "Freunde" (vor allem die Vereinigten Staaten) haben bis 1997 die gegenwärtige abchasische Führung sogar außerordentlich heftig kritisiert, was die Abchasen dazu brachte, ihnen im Gegenzug vorzuwerfen, daß sie keineswegs unparteiisch seien. Die Mitglieder des UNO-Sicherheitsrats und der "Freunde des Generalsekretärs" erschienen der abchasischen Regierung und Öffentlichkeit in diesem Konflikt als voreingenommen, weil ihr Interesse an der Stabilität der Region wirtschaftlich begründet sei, sie in Sachen territorialer Integrität dogmatisch argumentierten und die georgische Aggression gegen ihre Republik vom August 1992 außer acht ließen.

Diese Vorwürfe sind bezüglich der georgischen Gewaltanwendung und Intervention in Abchasien vom August 1992 berechtigt. Die UNO-Beschlüsse des Sicherheitsrats kritisieren die ethnischen Säuberungen, denen die georgische Bevölkerung in Abchasien ausgesetzt war, stellen aber nicht die Frage, wer für den Ausbruch der Kriege verantwortlich war. Die westlichen Mitglieder des Sicherheitsrats versteiften sich nur auf die "Sturheit" der abchasischen Führung und versäumten es, sich mit den abchasischen Sicherheitsbedürfnissen auseinanderzusetzen, aufgrund derer Abchasien die georgischen Vorschläge ablehnte. Das Schlußdokument des KSZE-Gipfeltreffens 1994 in Budapest formulierte die Besorgnis über abchasische Kriegsverbrechen folgendermaßen: "(Die Teilnehmerstaaten) verleihen ihrer tiefen Besorgnis über die 'ethnischen Säuberungen', die massive Vertreibung von Menschen, vor allem Georgiern, aus ihren Wohngebieten und den Tod einer großen Zahl unschuldiger Zivilisten Ausdruck."⁵⁹ Der Sicherheitsrat vermied es allerdings, diese Formulierungen in seine Resolutionen mit aufzunehmen, und zog es vor, die Schlußfolgerungen der Budapester KSZE-Konferenz bezüglich der abchasischen Lage im allgemeinen "in Erinnerung zu rufen" und zu betonen, daß "die aus dem Konflikt resultierenden demographischen Veränderungen

⁵⁸ Preventing Deadly Conflict. Final Report with Executive Summary, Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict, Carnegie Corporation of New York, Dezember 1997, S. 134.

⁵⁹ S/1994/1435.

unakzeptabel" seien.⁶⁰ Diese Formulierung wurde vom tschechischen Vertreter als eine Verurteilung der "ethnischen Säuberungen" interpretiert, die aber leider in einer "unklaren Sprache abgefaßt" worden sei, weil nur an das Ergebnis des Gipfeltreffens, nicht aber an die spezifischen Inhalte erinnert würde.⁶¹

Im Gegensatz zu den Beschlüssen des Sicherheitsrats haben westliche Regierungen die "ethnischen Säuberungen" deutlich verdammt. Auf einer Konferenz des Sicherheitsrats am 12. Juli 1996⁶² hat der Vertreter der USA Schlußfolgerungen des Budapester Treffens im Ganzen zitiert. Der irische Vertreter sprach bei der gleichen Zusammenkunft des Sicherheitsrats im Namen der Europäischen Union und äußerte "die Verurteilung ethnisch begründeter Tötungen in der Region und anderer Gewalttaten". Er rief dazu auf, "die Schuldigen solcher Taten festzunehmen und vor Gericht zu bringen". In dieser Erklärung, die auch von Zypern, der Tschechischen Republik, Ungarn, Lettland, Malta, Polen, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Island und Norwegen befürwortet wurde, beklagt die Europäische Union die von Abchasien aufgestellten Hindernisse für eine baldige Rückkehr der Flüchtlinge und Vertriebenen und brachte ihre Enttäuschung zum Ausdruck, daß die abchasischen Behörden auf die von der georgischen Regierung vorgebrachten Kompromißlösungen nicht eingingen.

Die Eingaben westlicher Sicherheitsratsmitglieder bezüglich des politischen Status von Abchasien schweigen sich über die abchasischen Besorgnisse aus. Eine der wenigen relativ positiven Haltungen zu Abchasien spricht aus der Erklärung des deutschen Vertreters vor dem Sicherheitsrat am 12. Januar 1995, in der er betonte, daß auch die abchasische Seite "verständliche und legitime Sorgen" habe. Man sollte den Fall Abchasiens vortragen, aber jede politische Lösung müsse auf den Prinzipien der Souveränität und territorialen Integrität Georgiens beruhen.⁶³ Auf dem Treffen des Sicherheitsrats am 12. Januar 1996 lobte der deutsche Vertreter die georgische Seite für ihre Bereitschaft, einen föderativen Rahmen zu schaffen, und legte die Verantwortung für den Stillstand der Verhandlungen auf die Schultern der Abchasen: "Ethnische Morde und die Schaffung einer Atmosphäre von Gewalt und Unsicherheit, um Flüchtlinge und Vertriebene von ihrer Rückkehr abzubringen, sind für die internationale Gemeinschaft völlig unakzeptabel. Die Ergebnisse der sogenannten ethnischen Säuberungen werden weder akzeptiert noch anerkannt werden. Diese Botschaft wollen wir der abchasischen Seite übermitteln."⁶⁴

Das Problem zwischen den beiden Konfliktparteien kann zunächst durch die asymmetrische Beziehung zwischen ihnen erklärt werden. Georgien ist ein anerkannter Staat, während die

⁶⁰ UNO Sicherheitsrat, Dokument S/RES/1065 (12.7.1996).

⁶¹ 3535. Sitzung des Sicherheitsrats, 12.5.1995, S/PV.3535.

⁶² UNO Dokument, 3680. Sitzung des Sicherheitsrats, Freitag, den 12.7.1996, S/PV.3680.

⁶³ 3488. Sitzung des Sicherheitsrats, UNO Dokument S/PV.3488

⁶⁴ 3618. Sitzung, 12.1.1996, S/PV.3618.

abchasische Führung nur eine der streitenden Parteien vertritt.⁶⁵ Als ehemalige autonome Republik im Rahmen des sowjetischen Staats hat Abchasien keine Berechtigung, als souveräner Staat zu handeln. Im Fall eines militärischen Eingreifens auf seinem Territorium kann es nicht als Opfer einer Aggression gelten. Den Einmarsch georgischer Truppen in Abchasien im August 1992 mag man aus moralischen oder politischen Gründen verurteilen, aber man kann ihn nicht als Aggression im Sinne des Völkerrechts werten. Militärisches Vorgehen dieser Art gehört zu den internen Angelegenheiten eines Landes. Und es macht diesbezüglich auch keinen Unterschied, daß Abchasien in der ehemaligen Sowjetunion eine autonome Republik war und daher eine gewisse Form der Staatlichkeit besaß. Ähnliche militärische Maßnahmen – Rußland gegen Tschetschenien, Serbien gegen den Kosovo – bewegen die internationale Gemeinschaft nur, wenn ein "unverhältnismäßig" hohes Maß an Gewalt gegen die Zivilbevölkerung angewendet wird. Solche Taten werden dann tatsächlich als Verletzung der Menschenrechte angesehen. Westliche Regierungen schweigen, wenn eine solcherart begründete Kritik politisch nicht opportun ist (wie im Falle der türkischen Militärmaßnahmen gegen die Zivilbevölkerung von Kurdistan). "Unverhältnismäßige" Gewalt wurde von den georgischen Truppen gegen die Zivilbevölkerung in Abchasien sicherlich angewandt, sie wurde aber bald darauf von den Abchasen mit ähnlichen Kriegsverbrechen beantwortet. In einer solchen Situation waren die westlichen Regierungen davon überzeugt, daß es sinnvoller sei, sich auf die gegenwärtige Lage und eine Lösung für die Frage der ethnischen Säuberungen zu konzentrieren als sich mit den vergangenen georgischen Kriegsverbrechen zu befassen.

Ein zweiter Grund für die ungleiche Behandlung der Konfliktseiten mag in den Schwierigkeiten der internationalen Gemeinschaft liegen, in der Diskussion um eine föderative Lösung für Abchasien einen klaren Standpunkt einzunehmen. Zum Beispiel werden die Rechte nationaler Minderheiten in den westlichen Ländern auf sehr unterschiedliche Weise behandelt. Da gibt es das glatte Leugnen, daß ethnische Minderheiten auf dem eigenen Staatsterritorium politisch überhaupt existieren (wie in Frankreich), aber auch ethno-föderative Strukturen, mit Hilfe derer die ethnischen Gemeinschaften die Souveränität unter sich aufteilen (wie in Belgien oder Spanien). Unter solchen Umständen können manche Regierungen die Anstrengungen anderer Regierungen bei der Regelung für ihre Minderheiten nur formal unterstützen, und zwar unabhängig vom spezifischen Inhalt dieser Regelungen. Die allgemeine Gleichgültigkeit gegenüber dem genauen Inhalt der georgischen Vorschläge erklärt auch, warum Länder, die eine Föderation für keine Lösung ihrer eigenen Minderheitenprobleme halten, die georgischen Versuche loben, mit Abchasien auf dieser Basis zu einer Verständigung zu kommen. Der chinesische Vertreter im Sicherheitsrat unterstützte z.B. Georgiens "konstruktive Vorschläge, einschließlich der Einführung eines Föderationsstaates und der weitgehenden Autonomie für Abchasien".⁶⁶

⁶⁵ In der Sprache der UNO sollten der abchasische Präsident als abchasischer "Führer", die abchasische Regierung als "abchasische Führung" und abchasische Ministerien als abchasische "Abteilungen" bezeichnet werden.

⁶⁶ UNO Dokument, 3680. Sitzung des Sicherheitsrats, Freitag, den 12.7.1996, S/PV.3680.

Westliche Regierungen haben gute Gründe, die ethnischen Säuberungen zu verdammen und sich zu weigern, eine Regierung anzuerkennen, die nur von einem Teil der Bevölkerung in Abchasien gewählt wurde. Sie täten allerdings gut daran, die Bedeutung der Ereignisse vom August 1992, die schließlich zum georgisch-abchasischen Krieg geführt haben, für die gegenwärtige Pattsituation in den Verhandlungen neu zu überdenken. Die Weigerung Abchasiens, sich mit diesen föderativen Optionen zu befassen, ergibt sich zum großen Teil aus der Tatsache, daß die militärische Intervention Georgiens vom August 1992 von der internationalen Gemeinschaft nicht verurteilt worden ist und daß die georgischen Vorschläge keine festen Garantien für Abchasien beinhalten, für den Fall, daß eine zukünftige georgische Regierung versucht wäre, in ähnlicher Weise vorzugehen. Zu diesen beiden Themen haben sich die westlichen Regierungen noch nicht geäußert, was angesichts ihrer harten Kritik an die abchasische Adresse wegen der ethnischen Säuberungen als Einseitigkeit ausgelegt werden kann. Die mangelnde Unvoreingenommenheit des Westens läßt die "Freunde des Generalsekretärs zur georgischen Frage" leicht als "Freunde Georgiens" erscheinen und erschwert ihre Vermittlerrolle. Die Politik des Westens erleichtert es der UNO nicht, eine führende Rolle in den Verhandlungen zu übernehmen, wenn es darum geht, die Mitglieder des Sicherheitsrats auf der Grundlage einer unvoreingenommenen Haltung bedeutsam zu beteiligen. Auch Rußlands Standpunkt wird von der abchasischen Seite nicht als unparteiisch erachtet (russische Grenztruppen erzwingen nach dem Beschluß der GUS-Staatsoberhäupter vom Januar 1996 ein Wirtschaftsembargo an der Grenze zwischen Rußland und Abchasien⁶⁷), so daß sowohl Rußland wie auch der UNO von seiten Abchasiens großes Mißtrauen entgegengebracht wird. Georgiens Erfolg bei der Mobilisierung der "Freunde des Generalsekretärs" und sein Druck auf Rußland trieb die abchasische Führung offensichtlich weiter in die Isolation, ohne für einen Fortschritt bei den Verhandlungen von besonderer Hilfe zu sein. Man kann sich fragen, ob es nicht auch in georgischem Interesse läge, eine konsequentere Strategie zu entwickeln, bei der alle Mitglieder der "Freunde", einschließlich Rußlands, beide Seiten dabei unterstützen, bei ihren schwierigen Gesprächen einen Durchbruch zu erzielen. Eine solche Strategie müßte auch den Wiederaufbau nach dem Konflikt und internationale Garantien für einen föderativen Staat umfassen.

Seit 1997 haben Diplomaten der nach Tiflis gesandten "Freunde" damit begonnen, mit der abchasischen Führung tiefergehende Gespräche zu führen. Sie haben betont, daß sie keine "Freunde Georgiens" sind, sondern "Freunde des Generalsekretärs der UNO in der georgischen Frage", ein Wandel in der Terminologie, der auch in den Dokumenten des Sicherheitsrats Niederschlag findet (wo zuvor von den "Freunden Georgiens" die Rede gewesen war). Ein weiterer Schritt, um bei der abchasischen Seite größeres Vertrauen zu erwecken, war die Entwicklung wirtschaftlicher Initiativen für die Zeit nach dem Konflikt.

⁶⁷ UNO Dokument, S/1996/240 (3.4.1996).

Aussichten für einen Wiederaufbau nach dem Konflikt

Zwischen 1993 und 1997 hat die georgische Regierung versucht, die abchasische Führung durch internationalen Druck und wirtschaftliche Isolierung der Region zu einer kompromißbereiteren Haltung zu zwingen. Handelsbeschränkungen reduzierten die Geschäfte Abchasiens auf das Niveau von Bargeld- und Tauschhandel. 1997 hat die georgische Regierung dann ihre Politik geändert. Sie fand nun, eine Hilfspolitik könnte die Rückführung der Flüchtlinge begleiten. 1997 hat die Hohe UNO-Flüchtlingskommission ein Wiederaufbauprogramm für Schulen durchgeführt, das den verschiedenen nationalen Gruppen in Abchasien zugute kommt. In Übereinstimmung mit der am 31. Juli 1997 verabschiedeten Resolution des Sicherheitsrats⁶⁸ begann die Kommission auch damit, die spontan in den Kreis Gali zurückgekehrten Flüchtlinge zu registrieren. Die westlichen Mitglieder der "Freunde des Generalsekretärs" haben ebenfalls über Wiederaufbauprogramme in diesem Kreis nachgedacht. Vertreter der EU und EBRD besichtigten den Damm und das Stromwerk von Inguri in der Absicht, beide Seiten bei der Instandsetzung zu unterstützen.⁶⁹

Die UN-Kommission zur Feststellung der Bedürfnisse in Abchasien, die unter der Schirmherrschaft des georgisch-abchasischen Koordinationsrats gebildet wurde, umfaßt Vertreter einer Reihe anderer UN-Organisationen (FAO, UNDP, UNICEF, WFP) und die Weltbank sowie einige bilaterale Hilfswerke.⁷⁰ Es hieß, daß die wirtschaftliche Tätigkeit aufgrund der Kriegsschäden, der Verschlechterung der Infrastruktur nach dem Krieg und dem Exodus von über der Hälfte der Bevölkerung von vor dem Krieg und der Blockade praktisch zum Stillstand gekommen sei. Die Zunahme von bewirtschaftetem Land und der landwirtschaftlichen Einnahmen im Jahre 1997 sind die wenigen positiven Elemente ihrer Analyse dieser nun rein auf den unmittelbaren Lebensunterhalt ausgerichteten Landwirtschaft. Die fruchtbarsten Elemente der georgisch-abchasischen Zusammenarbeit betreffen den Bereich Energie, Transport und Kommunikation. Dabei sah man die Sicherheitsprobleme des Kreises Gali als ernstzunehmende Hindernisse für die Durchführung dieser Programme.

Die zukünftige Rolle der USAID in Abchasien wird in dieser UNO-Studie mit einem erwarteten Beitrag von 5 Mio. Dollar für das Jahr 1998 veranschlagt. Das Potential der EU wird in diesem Bericht nicht miteinbezogen. Es sollte aber für die Zeit nach dem Krieg nicht unterschätzt werden. Die Europäische Kommission hat sich lange an das Prinzip gehalten, daß eine Unterstützung der abchasischen Bevölkerung erst nach einer Konfliktregelung beginnen kön-

⁶⁸ Der Sicherheitsrat "wiederholt seine Forderung, daß die abchasische Seite den Prozeß der freiwilligen Rückkehr von Flüchtlingen und Vertriebenen ohne Aufschub oder Vorbedingung wesentlich beschleunigt, vor allem dadurch, daß sie einen auf den Vorschlägen des Büros der UNO-Flüchtlingskommission basierenden Zeitplan akzeptiert, und verlangt weiterhin, daß sie die Sicherheit spontaner Rückkehrer, die jetzt schon in der Region sind, garantiert und ihren Status in Zusammenarbeit mit der UNO-Flüchtlingskommission und in Übereinstimmung mit dem Vierer-Abkommen, vor allem in der Gegend von Gali regelt". Resolution des Sicherheitsrats 1124 (1997).

⁶⁹ UNO Dokument S/1997/558 (18.7.1997).

⁷⁰ United Nations Needs Assessment Mission to Abkhasia, Georgia, März 1998.

ne. Sie bemühte sich, keine offen politische Rolle in dieser Auseinandersetzung zu spielen, die dem Wunsch der Mitgliedstaaten nicht entspräche, so wie das im EU-Ministerrat 1995 zum Ausdruck gebracht wurde. Das heißt aber nicht, daß die Möglichkeiten der Europäischen Kommission und der EU für die Zeit nach einer Regelung von den europäischen Mitgliedern der "Freunde" und auch den USA nicht berücksichtigt würden. Hilfe für einen Wiederaufbau nach dem Konflikt paßt auch zur ständig sich erweiternden Rolle der Europäischen Union und der Europäischen Kommission im südlichen Kaukasus. Die Europäische Kommission begann mit technischer Hilfe, lieferte 1994 Lebensmittel (wo das Problem auftrat, wie man die Transporte durch die transkaukasischen Staaten koordinieren sollte, und man – vergeblich – versuchte, eine Minimum an regionaler Kooperation sicherzustellen, um die Züge mit den Nahrungsmitteln über die Frontlinien zu bekommen). Die Kommission nahm dann strategische, auf Integration zielende Programme in der Region in den Bereichen Landwirtschaft, Gas und Öl in Angriff. Im Fall von Aserbaidschan beteiligt sie sich vor allem am "Fizuli-Projekt". Bei diesem Projekt arbeiten auch die Weltbank sowie die UNDP mit. Ziel ist der Wiederaufbau von 22 Dörfern und der Stadt Goradis im Kreis Fizuli in Aserbaidschan, wo vor dem Krieg eine Bevölkerung von 98.000 Menschen lebte. Die aserbaidsschanische Regierung betrachtet dies als ein Modell für zukünftigen Wiederaufbau von kriegsgeschädigten Regionen. Die EG hält das Projekt für die möglicherweise "sichtbarste und politisch bedeutsamste Handlung der EU in Aserbaidschan".⁷¹ Auch für Südossetien war ein Aufbauprogramm geplant.

Schlußfolgerungen

Seit der Anerkennung seiner Unabhängigkeit von 1992 ist Georgien internationalen Organisationen wie der UNO, OSZE und GUS beigetreten. Es ist zu einem Anwärter auf die Mitgliedschaft im Europarat geworden, beteiligt sich am NATO-Programm "Partnerschaft für den Frieden" und hat mit der Europäischen Union ein Partnerschafts- und Kooperationsabkommen unterzeichnet. Die georgische Regierung hat den Konflikt mit Abchasien in seinen Beziehungen zu all diesen Organisationen an die oberste Stelle gerückt. Dafür bestanden gute Gründe. Der Mangel an wirklichen Fortschritten in den Verhandlungen mit Abchasien verstärkt die sozialen Spannungen mit der großen Flüchtlingsbevölkerung und erhöht die politischen Spannungen mit der Opposition. Der erneute Abbruch der Verhandlungen aufgrund von bewaffneten Zusammenstößen und der Flucht einer großen Anzahl von Menschen aus dem Kreis Gali im Mai 1998 hat zu wachsendem öffentlichen Unmut über die Behandlung dieses Konflikts geführt. Neue Schwierigkeiten gab es auch in den Beziehungen zur Führung der autonomen, von muslimischen Georgiern bewohnten Republik Adžarien sowie im Verhältnis zur armenischen Minderheit von Džavacheti. All dies führt politische Beobachter zu der Frage, die schon 1993 und 1994 zum Thema der

⁷¹ TACIS Contract Information. Budget 1996 and 1996-1997, European Commission, S. 24-25.

"gescheiterten" und "scheiternden" Staaten intensiv diskutiert wurde⁷², ob nämlich Georgien bei der Bildung seiner Staatlichkeit letztendlich nicht doch scheitern wird.

Die georgische Regierung hat in der Bevölkerung von Beginn an große Erwartungen geweckt, was das Engagement des Westens in diesem Konflikt betrifft. Dies geschah zum Teil aufgrund der Notwendigkeit, sich innenpolitisch zu legitimieren, aber auch in der Hoffnung, die westlichen Regierungen kämen früher oder später zu der Einsicht, daß die Stabilität im Kaukasus in ihrem eigenen Interesse liegt. Man versuchte mit verschiedenen Argumenten, den Westen zur Unterstützung zu bewegen. So sprach die georgische Regierung von der Gefahr eines "aggressiven Separatismus", der ganz Europa destabilisieren könnte. Sie wies auch auf ihren eigenen Fortschritt im Demokratisierungsprozeß hin und brachte die Notwendigkeit vor, um Rußland herum "einen Gürtel demokratischer Staaten" zu schaffen. Ein weiteres gewichtiges Argument beruhte auf der Notwendigkeit, eine von Rußland und dem Iran unabhängige Diversifizierung der Energieversorgung vom Kaspischen Meer her sicherzustellen.

Auf all diese Argumente antworteten die westlichen Regierungen eingeschränkt positiv. Sie machten deutlich, daß sie keinerlei Veränderung der Grenzen oder eine Sezession durch Gewalt anerkennen würden. Sie unterstützten die Wiederherstellung von Gesetz und Ordnung in Georgien mit Hilfe der Verfassungsreformen von 1995 und ermutigten es in seiner Unabhängigkeit von Rußland. Sie trugen aktiv zur Finanzierung der westlichen Pipeline-Strecke für kaspisches Öl bei, auch wenn die Kosten für diese Strecke wohl höher liegen als die für den Transport über die nördliche oder südliche Route. Der Wandel der georgischen Politik gegenüber dem Konflikt mit Abchasien vom Sommer 1997 hin zu einer besseren Verständigung mit der abchasischen Führung ging mit westlichen Versprechen einher, nach Beendigung des Konflikts beim wirtschaftlichen und sozialen Aufbau Abchasiens zu helfen. Die georgische Regierung bekam allerdings keine Unterstützung für eine militärisch erzwungene Regelung des Konflikts. Die NATO bildet im Rahmen der Partnerschaft für den Frieden keine georgischen Streitkräfte für friedens erzwingenden Maßnahmen aus. Westliche militärische Beteiligung beschränkt sich weiterhin auf militärische Beobachter bei der UNOMIG, die russische Friedenstruppen in Abchasien überwachen, sowie auf die Möglichkeit, Friedenstruppen nach einer Konfliktregelung zu unterstützen.

Man kann zu dem Schluß kommen, daß westliches Engagement im georgisch-abchasischen Konflikt zugunsten Georgiens nicht in der Lage war, das Kräfteverhältnis zwischen beiden Kriegsparteien zu verändern. Georgien versucht, die westlichen Regierungen auf seine Seite zu bringen. Der Mangel an Unparteilichkeit auf seiten des Westens hat in der Vergangenheit das Mißtrauen zwischen Georgien und Abchasien vergrößert. Für die westlichen Regierungen stehen in diesem Streit genügend materielle und politische Interessen auf dem Spiel, um alles zu tun, damit die beiden Parteien bei ihren Verhandlungen endlich einen Durchbruch erzielen. Die Verhandlungen selbst drehen sich um die außerordentlich schwierige Frage, wie die

⁷² Siehe Uwe Halbach, "Failing States"? Nationale, staatliche und ökonomische Festigkeit der südlichen GUS-Länder (Teil 1), Berichte des BIOst, 20-1994.

beiden wichtigsten nationalen Gemeinschaften in Abchasien, die in Konflikt gerieten, weil sie ihre nationale Emanzipation nur auf antagonistische Weise definieren konnten, ihre zukünftigen gemeinsamen föderativen Strukturen so gestalten können, daß sie für die politische Existenz der jeweiligen Gegenseite keine tödliche Bedrohung darstellen. Ausländische Beteiligung an diesen Verhandlungen kann nur dann fruchtbar sein, wenn sie nicht als eine zusätzliche Bedrohung für eine der beiden Seiten empfunden wird, eine Bedrohung, gegen die föderative Strukturen keine institutionelle Garantie zu geben imstande wären.

Bruno Coppieters**Western Security Policy
and the Conflict between Georgia and Abkhazia**

Bericht des BIOst Nr. 12/1999

Summary*Introductory Remarks*

The report analyses the West's policy towards Georgia and especially the West's security policy with regard to the Georgian/Abkhazian conflict. Western security policy since 1994 on the subject of energy supplies forms a focal point of the work. In this context, the security conception of Georgia's and the West's "pipeline policy" is examined. The report also describes the security dilemmas with which both the Georgian and the Abkhazian leaderships are confronted. These are also calling for Russian and Western politicians to take some difficult decisions, which are dealt with in the final part of the report.

The report is based on interviews conducted by the author with scholars and civil servants in Tbilisi and Sukhum(i), on the outcome of two conferences organised by the author at the Vrije Universiteit Brussel on the topic of the conflict between Georgia and Abkhazia, and on international publications and sources dealing with this conflict.

Findings

1. Georgia's declaration of independence in April 1991 was followed by more than two years of civil war and ethnic conflicts. Georgia's military defeat evoked no response from Western governments. Georgia's entry into the CIS and its consent to Russian bases on its territory brought the process of disintegration in the country to an end in October 1993. On Georgia's part, this policy was intended to secure re-unification with Abkhazia.
2. In Georgia's view, the West's passiveness during the early years of its independence was due to the absence of material interests in the region. The growing importance of the Caspian region for Western oil companies since 1994 has been recognised in Tbilisi as a new opportunity to link up its own development policy with the West's interest in secure energy supplies. The EU and the US are in favour of laying pipelines through Georgia as a back-up to the Russian route. Tbilisi hopes that the pipelines would be seen as proof of adequate political stability and would thus attract long-term investment to Georgia.
3. Shevardnadze's government has been quite successful with its pro-Western policies. In 1995 it was able to enlist the aid of the IMF in drawing up an economic stabilisation plan. However, the country's many weaknesses are preventing it from becoming an attractive

partner in the short term. Georgia has applied for membership of the Council of Europe and in 1996 signed a partnership and co-operation agreement with the EU, but has remained on the periphery of the European integration process. It is an active participant in NATO's "Partnership for Peace" programme, but its military co-operation with countries such as the United States, Germany, Turkey and others is not sufficient to change the balance of power with respect to break-away Abkhazia.

4. In the conflict with Abkhazia, which is an ongoing threat to Georgia's territorial integrity and social stability, the Georgian government has made every effort to mobilise Western support. The governments of the West have been putting pressure on the Russian administration and helping to isolate the Abkhazian leadership. The resolutions of the UN Security Council have made it clear that the international community would not recognise any secession or border changes brought about by force. The final document of the OSCE summit held in Budapest in 1994 condemned ethnic cleansing by the Abkhazian authorities targeting the Georgian population in Abkhazia. France, Germany, the United Kingdom and the United States endorse the UN's mediation attempts, voicing sharp criticism of the Abkhazian leadership, with no regard for the constituent republic's security needs. In 1997, however, Western governments commenced talks with the Abkhazian leadership, emphasising that their position was not one of "friends of Georgia" but one of "friends of the Secretary General on the Georgian issue". They also gave thought to the reconstruction of Abkhazia after the end of the conflict.
5. Abkhazia's refusal to make any concessions on the question of political status can be attributed to a number of reasons. Possibly, the Abkhazian authorities may be counting on being able to exercise greater influence in Russia when the Yeltsin era comes to an end. They hope to be able to re-build their economy when the blockade imposed by the CIS resolution of the CIS in January 1996 is lifted. They may be betting on the long-term success of ethnic cleansing and anticipating that Georgia will be more willing to reach a compromise at some time in the future. Abkhazia's refusal to enter into serious political negotiations is also due to the fact that Georgia's proposals of federation afford Abkhazia no firm security guarantees for the event that a future Georgian government might attempt to resolve a political conflict in or with Abkhazia by means of military force, as Shevardnadze tried to do in 1992. In the past, the international community has not proved capable of acting against such military interventions in Russia (against the Chechens), in Turkey (against the Kurdish nationalist movement), or in Serbia (against Kosovo). Besides, this kind of use of force is not counted as aggression under international law. All this makes it difficult to set up a federative framework acceptable to the Abkhazian side. A confederation might give the Abkhazia better guarantees in this respect. But only international guarantees specially tailored to federations could remedy the inability of traditional federative institutions to resolve armed conflicts within federations.